القانون الدستوري

المبادئ الدستورية العامة - دراسة النظام الدستوري المصري

دكتور
محمد رفعت عبد الوهاب
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

٢٠٠٧

الناشر
دار الجامعـة الجديدة
٣٨ ش سويتر - الأزاريطة ت: ٤٨٦٨٠٩٩

القانون الدستوري

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم ﴾

صدق الله العظيم

مقدمة

قبل أن نتعرض لتحديد المسائل التى سيعالجها هذا الكتاب، وجدنا أنه من الملائم بل من الضرورى أن نتصدى فى البداية لبحث عدد من الأفكار، التى من شأنها أن تلقى ضوءاً أكثر على الموضوعات التى سوف تأتى فى صلب هذا المؤلف.

وسنتصدى هنا أولاً لتعريف الدستور، ثم ثانياً لموقف الدستور من مشكلتى السلطة والحرية، وثالثاً وأخيراً سنعرض للشروط الواجب توافرها فى رأينا لقيام النظام الدستورى.

أولاً : تعريف الدستور:

جرت العادة فى الفقه الدستورى على أن تعريف الدستور يمكن أن يتحدد وفق أحد المعيارين الآتيين : المعيار الشكلى Le Critère Formel أو المعيار الموضوعى Le Critère Objectif [(١)].

والمعيار الشكلى بوجه عام يعتد أساساً بالشكل الخارجى للقاعدة وبالهيئة أو العضو الذى أصدرها، ولهذا فهو يسمى أيضاً بالمعيار العضوى Le critère organique. هذا فى حين أن المعيار الموضوعى مأخوذاً فى ذاته يرتكز على موضوع القاعدة القانونية أو محتواها ومادتها، ولهذا فهو يسمى أيضاً بالمعيار المادى Le critère materiel[(٢)].

---

(١) انظر بصفة خاصة : الدكتور عبد الحميد متولى، الوسيط فى القانون الدستورى، ص ٦ – الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٦، ص ٧٤ – الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستورى، الجزء الثانى (النظام الدستورى فى مصر والجمهورية العربية المتحدة) ١٩٦٩ – ص ٦ – الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية، ١٩٧٤، ص ١٤ – الدكتور إبراهيم شيحا، تحليل النظام الدستورى لجمهورية مصر العربية، ١٩٧٨، ص ٥.

(٢) الواقع أن المعيارين الشكلى أو العضوى من ناحية والموضوعى من ناحية أخرى، يعتبران حجر الزاوية فى الموضوعات الرئيسية للقانون العام (القانون الدستورى والقانون الإدارى). ومن الفقهاء الفرنسيين الذين اعتنقوا المعيار الشكلى أو العضوى، نذكر بصفة خاصة:

==

وبتطبيق كل من هذين المعيارين على تعريف الدستور، نجد أننا فى الواقع أمام تعريفين للدستور وليس أمام تعريف واحد كما سنرى الآن.

١ - تعريف الدستور وفقاً للمعيار الشكلي:

من هذه الناحية يمكن تعريف الدستور بأنه الوثيقة الأساسية التى تبين نظام الحكم فى الدولة وتنظم السلطات العامة فيها (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية)، وتتميز هذه الوثيقة الأساسية بأن قواعدها تضعها السلطة التأسيسية (التى هى أعلى من السلطة التشريعية العادية)، وأنه لا يمكن تعديل تلك القواعد إلا باتباع إجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من الإجراءات المتبعة فى تعديل القوانين العادية.

وهكذا نتبين أن تعريف الدستور من وجهة نظر المعيار الشكلى ينطبق فقط على الدساتير المكتوبة الجامدة، فهذا التعريف الشكلى يستبعد من ناحية الدساتير العرفية (غير المدونة أو غير المكتوبة)، ويستبعد من ناحية أخرى الدساتير المرنة (أى تلك الدساتير التى يمكن تعديل قواعدها باتباع نفس الإجراءات المتبعة فى تعديل القوانين العادية)، وسوف نرى فيما بعد أن هذا الاستبعاد بشقيه سيكون نقداً أساسياً يمكن توجيهه إلى المعيار الشكلى.

٢ - تعريف الدستور وفقاً للمعيار الموضوعي:

من وجهة نظر المعيار الموضوعى، يمكن تعريف الدستور بأنه القواعد القانونية الأساسية التى تحدد النظام السياسى فى الدولة، أى تبين شكل الدولة،

** Carrè de Malberg : Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tomel, 1920.

ومن الفقهاء الذين اعتمدوا على المعيار الموضوعى أو المادى، نشير إلى:

Duguit : Traité de droit constitutionnel, Tome I, 1927; tome II, 1928.

وفيما يتعلق بدور كل من المعيارين العضوى والمادى فى خصوص نظرية القرار الإدارى، انظر رسالتنا المقدمة لجامعة باريس والحائزة على جائزة خاصة من تلك الجامعة:

Abdel Wahab: Les actes administratifs accomplis par les personnes privées, Paris, II, 1977.

ونظام الحكم فيها، وتنظم سلطاتها العامة والعلاقة فيما بينها من ناحية، والعلاقة بين هذه السلطات والأفراد من ناحية أخرى.

تقييم المعيارين الشكلي والموضوعي في تعريف الدستور:

يتجه الفقه الدستورى نحو استبعاد المعيار الشكلى، وتفضيل المعيار الموضوعى فى تعريف الدستور. والواقع أن المعيار الشكلى لايمكن الأخذ به من الناحية العلمية فى تعريف الدستور، نظراً لأن أوجه النقد الموجهة إليه أساسية وتؤدى حتماً إلى استبعاده. ويمكن نقد المعيار الشكلى من النواحى التالية:

١ - الأخذ بالمعيار الشكلى فى تعريف الدستور، يؤدى إلى القول بعدم وجود دستور فى البلاد التى لا تأخذ بنظام الوثيقة الدستورية المكتوبة مثل انجلترا. ففى انجلترا معظم القواعد الأساسية فى نظام الحكم تأخذ مصدرها من العرف المستقر، دون أن تكون مدونة فى نصوص مكتوبة[1]، وهذه النتيجة الشاذة يؤدى إليها الأخذ بالمعيار الشكلى.

وفى الحقيقة هذا أول نقد أساسى يوجه لهذا المعيار، فهو غير جامع لأنه يقصر وجود الدستور فى الدول ذات الدساتير المكتوبة دون الدول ذات الدساتير العرفية، فى حين أنه من المستقر أن لكل دولة دستور حتى لو كان غير مكتوب.

٢ - تعريف الدستور وفقاً للمعيار الشكلى غير جامع من ناحية ثانية، إذ أن تطبيقه يؤدى أيضاً إلى استبعاد الدول ذات الدساتير المرنة، ذلك أن هذا التعريف الشكلى ينطبق كما رأينا على دساتير الدول ذات الدساتير الجامدة،

(١) توجد فى انجلترا مع ذلك بعض الوثائق المتناثرة المتصلة بالمسائل الدستورية، انظر: الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القانون الدستورى والنظم السياسية، القسم الأول ص ٧٥. لكن القواعد الجوهرية فى التنظيم السياسى فى انجلترا نشأت واستقرت نتيجة الممارسة السياسية والتقاليد، دون أن تنظمها وثيقة مكتوبة، مما جعل من انجلترا المثل النادر فى العصر الحديث للدول ذات الدساتير العرفية غير المدونة.

أى تلك الدساتير التى تتطلب لتعديل قواعدها إجراءات أكثر صعوبة من إجراءات تعديل القانون العادى الصادر من البرلمان. وهذا يؤدى إلى نتيجة لا يمكن التسليم بها، وهى عدم وجود دستور فى البلاد التى وإن كان دستورها مكتوباً فى وثيقة تحمل هذا الاسم، إلا أن قواعد هذا الدستور كلها أو بعضها يمكن تعديلها بواسطة السلطة التشريعية، وبذات الإجراءات اللازمة لتعديل القانون العادى[١].

٣ – التعريف الشكلى للدستور غير جامع من ناحية ثالثة، وهذا الإنتقاد الثالث يتحصل فى أنه فى البلاد ذات الدساتير المكتوبة الجامدة، هناك بعض المسائل التى تعتبر دستورية بطبيعتها لاتصالها بنظام الحكم وبالسلطات العامة فى الدولة، لكنها مع ذلك لا تجد مكانها بين نصوص الوثيقة الدستورية ذاتها، وإنما خارجها، سواء فى قانون عادى صادر من البرلمان مثل قانون الانتخاب فى مصر وكذلك فى فرنسا، أو فى عرف دستورى نشأ بجوار الدستور المكتوب، مثل القاعدة العرفية التى نشأت فى مصر فى ظل دستور ١٩٢٣ والتى كانت تعطى للملك رئيس الدولة الحق فى رئاسة مجلس الوزراء إذا رغب فى ذلك[٢].

٤ – النقد الرابع للمعيار الشكلى فى تعريف الدستور، يأتى من أن التعريف الشكلى غير مانع، فهو لا يمنع أن يتضمن الدستور المكتوب قواعد غير ذات طبيعة دستورية فى ذاتها. فمن الشائع أن الوثيقة الدستورية (الدستور

---

(١) الشكل المكتوب للدستور لا يمنع من اعتباره مع ذلك دستوراً مرناً، انظر الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، المؤلف سابق الذكر، الجزء الأول، ص ٧٦.

(٢) فيما يتعلق بالعرف الدستورى كمصدر للقواعد الدستورية، انظر الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل – المرجع سالف الذكر، الجزء الأول، ص ٣١، وفى الفقه الفرنسى:

- J. laferrère, Revue du droit public, 1944, p. 20.
- J. Chevallier, la coutume et le droit constitutionnel francais, Revue du droit public, 1970, p. 1375 et suiv.

بالمعيار الشكلى)، تتضمن قواعد غير دستورية بحسب موضوعها أو محتواها، وإنما تنتمى بطبيعتها لمجموعات القوانين العادية كالقانون الإدارى أو الجنائى أو المالى أو المدنى.

مثال ذلك القواعد المتصلة بالإدارة المحلية التى تتضمنها الوثيقة الدستورية، فى حين أنها تنتمى للقانون الإدارى، وأيضاً ما كان ينص عليه دستور ١٩٤٨ فى فرنسا من إلغاء عقوبة الإعدام فى الجرائم السياسية وهى مسألة تتصل بالتشريع الجنائى العادى، كذلك ما تنص عليه المادة ٢٥ مكرر من الدستور السويسرى الصادر عام ١٨٧٤ - المطبق حالياً - من منع ذبح الحيوانات على الإقليم السويسرى[(١)]. وسبب النص على مثل تلك المسائل فى الدستور - برغم أنها غير دستورية بحسب موضوعها وطبيعتها - هو رغبة المشرع الدستورى من إضفاء طابع العلو والجمود على مثل تلك النصوص، فلا تعدل مثل باقى الدستور إلا بالإجراءات الخاصة اللازمة لتعديل الدستور.

نظراً لهذه الإنتقادات السابقة الموجهة بحق إلى المعيار الشكلى فى تعريف الدستور، يتجه معظم الفقهاء الدستوريين إلى الأخذ بالمعيار الموضوعى فى تحديد معنى الدستور، فالتعريف الموضوعى هو وحده الذى يفرض نفسه من الناحية العلمية[(٢)]. وتفسير ذلك واضح، فالتعريف الموضوعى للدستور يتلافى تلك الانتقادات التى تعرض لها المعيار الشكلى، فنتيجة لهذا التعريف الموضوعى لكل دولة دستور ولو كان عرفياً فى مصدره، أيضاً بمقتضى هذا التعريف تدخل فى الموضوعات الدستورية مسائل لم يتضمنها الدستور المكتوب مثل نظم وقوانين انتخاب السلطة التشريعية.

---

(١) انظر الدكتور عبد الحميد متولى، الوسيط فى القانون الدستورى، المرجع سالف الذكر، ص ٨ - ٩.

(٢) هذا هو الاتجاه الذى يستخلص من كتابات غالبية الفقه الدستورى - راجع على سبيل المثال: الدكتور عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ٩ - ١٠. نفس المؤلف، القانون الدستورى والأنظمة السياسية ١٩٦٦ - ص ١٨ - الدكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٨ - الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى ١٩٥٤ ص ٥٥ - الدكتور مصطفى أبو زيد - المرجع السابق - ص ٧٥.

وأخيراً نشير إلى أن تعريف الدستور حسب المعيار الموضوعى من شأنه أن يجعل معنى للدستور يتلاقى ويتطابق مع تعريف القانون الدستورى، فيصبح تعريف الإثنين واحداً، وهو فى الجوهر مجموعة القواعد القانونية التى تبين نظام الحكم فى الدولة.

هناك مع ذلك تحفظ واحد، وهو أن القانون الدستورى يميل بطبيعته لدراسة أنظمة الحكم فى الدول المختلفة عن طريق المقارنة، فى حين أن الدستور تنصرف دراسته لنظام الحكم فى دولة معينة[1].

تبقى لنا كلمة أخيرة، إذا كانت الأفضلية تنصرف نحو المعيار الموضوعى فى تعريف الدستور والقانون الدستورى، وذلك من وجهة النظر العلمية والأكاديمية إلا أنه يجب ألا يغيب عن الأذهان أن الدستور من الناحية الشكلية، أى الوثيقة الدستورية، يعتبر أهم مصادر القواعد الدستورية[2]، وهو فى الواقع المصدر الأول والأساسى فى العالم الآن، باستثناء انجلترا.

والواقع دول العالم بدأت بشكل عام تتجه نحو أسلوب الدساتير المكتوبة، منذ نهاية القرن الثامن عشر، بالذات منذ دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧.

هذا الاتجاه العالمى مرجعه إضفاء صفتى الوضوح والتحديد على قواعد التنظيم السياسى للدولة، وعلى الحقوق والحريات التى يتمتع بها الأفراد فى مواجهة السلطات العامة.

هذا بالإضافة إلى ميزة أخرى لا يمكن إنكارها، وهى أن كتابة الدستور فى وثيقة محددة تسمح بإضفاء صفة الجمود النسبى على نصوص الدستور، فلا يمكن تعديلها بواسطة البرلمان بنفس الإجراءات المتبعة فى تعديل القوانين العادية، بل يستلزم لذلك إجراءات خاصة تتميز بالشدة والتعقيد أحياناً، حتى لا تكون قواعد النظام السياسى وحقوق الأفراد عرضة للتقلبات وللنزوات العارضة التى لا تنطوى على تفكير متعمق.

---

(١) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٨.

(٢) الدكتور سعد عصفور، المرجع سالف الذكر، ص ١٨٦ – الدكتور محسن خليل، المرجع السابق ص ٧ – الدكتور محمد كامل ليلة، القانون الدستورى، ١٩٦٧ – ص ٥١ هامش رقم ١.

ومن أهم نتائج الدستور الجامد، مبدأ علو الدستور، الذى يضع الدستور المكتوب وقواعده فى قمة القواعد القانونية الرسمية فى الدولة، فلا يمكن حتى للبرلمان أن يصدر تشريعاً مخالفاً لأحكام الدستور، ولهذا حيث يكون الدستور جامدا تثور حتماً مشكلة دستورية القوانين، ووجوب حل تلك المشكلة بواسطة تنظيم قانونى معين، يسمح بحماية نصوص الدستور واستبعاد تطبيق أو حتى الغاء كل قانون يأتى مخالفاً لنص دستورى.

لذلك نجد أن الأغلبية العظمى من دساتير العالم تتميز الآن بأنها دساتير مكتوبة وجامدة فى نفس الوقت.

هذا الواقع العالمى المعاصر يجعل دراسه الدستور لدولة معينة تتأثر من الناحية العملية بالمعيار الشكلى لكن ليس دون الاستعانة بالمعيار الموضوعى كما يقرر الفقهاء لأن دراسة الدستور المكتوب فى دولة معينة يجب أن تستكمل بالقواعد الدستورية الموضوعية التى توجد خارج الوثيقة الدستورية مثل قوانين الانتخاب مثلاً وغيرها من القوانين التى تنظم مسائل دستورية بطبيعتها.

ثانيا: موقف الدستور من مشكلتي السلطة والحرية:

من بين المسائل الهامة التى تثور فى الفقة الدستورى تلك المسألة التى تمس جوهر الدستور والقانون الدستورى: هل الدستور تنظيم للسلطة أم هو تنظيم للحرية؟

ولنشرح ذلك التساؤل الهام قبل أن نعرض للاجابة عليه.

التساؤل المطروح يعنى هل يكفى لوجود الدستور ووجود مادة لدراسة القانون الدستورى، أن يوجد تنظيم سياسى محدد للدولة يبين تكوين وعلاقات السلطة العامة التى تملك زمام الحكم؟

هل يكفى هذا أم يجب، حتى يكون يكون للدولة دستوراً بالمعنى الحقيقى

---

(١) الدكتور فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٧٤ - ص ٢١١.

للكلمة، أن يتضمن تنظيمها الدستورى النص على حقوق الأفراد وحرياتهم وضمانات تلك الحقوق والحريات؟ فى الحالة الأولى سيكون الدستور تنظيماً للسلطة فقط، وفى الحالة الثانية سيكون تنظيماً للسلطة وللحرية وبالذات للحرية الفردية. فى الإجابة على هذا التساؤل نفرق بين موقف الفقه التقليدى وموقف الفقه الدستورى الحديث.

الفقه الدستورى التقليدى كان يذهب إلى أن الدستور أساساً هو تنظيم للحرية. فالدستور يعنى بصورة جوهرية ذلك التنظيم السياسى الذى بمقتضاه توضع قيود على سلطات الحكام، وتحدد حقوق وحريات الأفراد، وذلك على أعتبار أن غاية التنظيم السياسى هو حماية مصالح الأفراد وضمان تمتعهم بحقوقهم وحرياتهم.

وواضح أن هذا الاتجاه التقليدى يهدف إلى حصر مفهوم الدستور على البلاد ذات الأنظمة الديمقراطية النيابية(1)، وبالتالى نفى وجود الدستور فى البلاد ذات نظام الحكم المطلق أو الشمولى.

وقد استند هذا الاتجاه الفقهى على أفكار المذهب الفردى الحر، التى تسيطر على الدستور الأمريكى الصادر عام ١٧٨٧ - أول دستور مكتوب ومازال نافذاً حتى الآن.

واستند أيضا الاتجاه التقليدى بصورة أساسية على اعلان حقوق الانسان والمواطن، الذى أصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، والذى ينص فى المادة ١٦ منه على أن «كل مجتمع لا يكفل الضمانات الضرورية لحقوق الأفراد، ولا مبدأ الفصل بين السلطات، هو مجتمع ليس له دستور»(2).

(1) F. Galy, la notion de constitution dans les projets de 1793, Thèse, Paris 1932.
الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع سابق الذكر، ص ١٩.

(2) "Toute societé dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution".

وقد ظلت هذه الفكرة التقليدية قائمة خلال القرن التاسع عشر، وبداية القرن العشرين، ففى عام ١٩٢٩ نرى العميد هوريو يكتب فى مؤلفه القيم عن القانون الدستورى، أن الدستور ليس جديراً بأن يحمل هذا الاسم الا إذا كان تعبيراً عن سيادة الأمة، صادراً باسم الأمة بواسطة سلطة تأسيسية منتخبة، مقرراً لمبدأ الفصل بين السلطات. فان تخلف فيه شئ من ذلك، لا يصح أن يحمل وصف الدستور(١).

لكن هذا الفقة التقليدى بدأ ينحسر بعد ذلك خلال القرن العشرين، وكان وجه النقد الأساسى الموجه إليه، هو أنه يضيق كثيراً من فكرة الدستور والقانون الدستورى، فهو لا يعترف بوجود دستور فى خارج البلاد ذات النظام الديمقراطى النيابى.

لهذا فالفقه الدستورى الحديث، يتجه فى غالبيته إلى هجر هذه الفكرة التقليدية، ويرى بحق أن الدستور والقانون الدستورى يرتبطان بوجود الدولة ذاتها، وإن كل دولة ينطبق عليها شروط قيام الدولة لها دستور حتما وبالضرورة، ذلك لأنه من غير المتصور منطقا ولا عملا أن توجد دولة من غير أن تتضمن تنظيماً سياسياً يبين السلطات والهيئات التى تريد بأسم الدولة، وتعمل لحسابها، وهكذا فان وجود الدستور غير قاصر على البلاد ذات الدساتير الديمقراطية، بل شامل لكل الدول أيا ما كان طبيعة نظامها السياسى ولو كانت ذات نظام حكم مطلق مستبد(٢).

---

(١) انظر :

- Maurice Hauriou, Précis de droit constitutionnel, Paris, 1929, p. 246.

(٢) فى هذا المعنى:

- G. Burdeau: Droit constituionnel et institutions politiques, paris, 1972, p. 54.
- Claude Leclercq: Institutions Politiques et droit constitutionnel, 1977, p. 77.
- Jacques Cadart: Institutions Politiques et droit constitutionnel, 1975, pp. 112 - 113.

الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى، القانون الدستورى – ١٩٥٠ – ١٩٥١ ص ٧ – الدكتور يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ١٩ – الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق ص ٧٦ – ٧٧ – الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٢١ – ٢٢.

مقتضى هذا القول أن الفقه الحديث يرى أن الفكرة الجوهرية فى الدستور التى تمثل القاسم المشترك بين دساتير كل الدول، هى أن الدستور هو أساساً تنظيم للسلطة، كما قال مارسيل بريلو[1]، ومن بعده العميد فيدل[2]وغالبية الفقه. فالنظرة للدستور كتنظيم للسلطة السياسية وكيفية مباشرتها، هى التى تؤدى بنا إلى الاعتراف بوجود دستور فى البلاد ذات الحكم المطلق، الذى لا يقرر مع ذلك مبدأ الفصل بين السلطات أو ضمانات الحريات العامة.

ولم يخرج عن اجماع الفقه الحديث الا عدد قليل من الكتاب، نذكر منهم بوجه خاص الأستاذ أندريه هوريو، الذى يرى أن الدستور يقوم على التوفيق بين السلطة والحرية Concilitaion de l'autorité et de la liberté فهذا الفقيه يرى أن القانون الدستورى «ينظم فى الدولة تعايشاً سلمياً بين السلطة والحرية»[3].

ونحن نرى أن هذا النظر مهما كان له من دقة فى التعبير عن دور القانون الدستورى، الا أنه ينطبق عليه النقد التقليدى، لأنه يترتب على الأخذ به انكار وجود دستور وقواعد دستورية فى الدول غير الديمقراطية، وهو الأمر الذى لا يمكن التسليم به كما رأينا، فلكل دولة دستور وقواعد دستورية أيا ما كانت طبيعة نظام الحكم فيها.

لهذا فأننا نرى أن نظرة الاستاذ أندريه هوريو، لا يكون لها صداها الصحيح الا فى ظل التفرقة التى سنبينها فى الفقرة التالية، بين الدول ذات النظام الدستورى وبين الدول التى ليس لها هذا النظام الدستورى.

---

(١) Marcel prélot: Précis de droit constitutionnel, 2 éme édition p. 16.
وأيضاً نفس المؤلف الطبعة الخامسة، ١٩٧٢، ص ٣٢.

(٢) G. Vedel: "Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques, les cours de droit, 1961, p. 8.

(٣) "la signification du droit constitutionnel .... est d'onganiser, dans le cadre de l'Etat - Nation, une coexistence pacifique du pouvoir et de l'autorité":
- André Hauriou, J. Gicquel et P. Gérard : Droit constitutionnel et Institutions politiques , 6éme édition 1975, p. 27 et suiv.

قلنا أن كل دولة لها حتماً دستور، لأنه لا يمكن تصور دولة بدون تنظيم ضروري للسلطة السياسية فيها.

ولكن ظهرت في محيط الفقه الدستوري الحديث، تفرقة بين الدول ذات النظام الدستوري، وبين تلك الدول التي وإن كان لها حتماً دستور الا أنها لا تملك نظاماً دستورياً. تلك التفرقة قال بها الاستاذ جورج بيردو (G. Burdeau) (١) واعتنقها كثير من الفقهاء(٢).

والدولة لكي يكون لها نظاماً دستورياً، يجب أن يتضمن دستورها وضع قيود على سلطة الحكومة والحكام، وكفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد. وهذا يعني أن يتضمن التنظيم الدستوري تطبيق الأفكار الديمقراطية.

ومن مرادفات النظام الدستوري: الدولة الدستورية Etat constitutionnel وعلى هذا النحو يجب ألا نخلط بين الدولة الدستورية أو التي لها نظام دستوري وبين دولة لها دستور. فلكل دولة دستور، لكن ليست كل الدول دستورية أو لها نظام دستوري(٣). على أن بعض الفقهاء لا يأخذ بهذه التفرقة، ويرى أن كلمة دستور وإصطلاح نظام دستوري شيئان مترادفان، وأن لكل دولة دستور ونظام دستوري(٤).

---

(١) G. Burdeau : Une survivanc : la notion de constitution. Mélanges A. Mestre. 1956. p. 53 et suiv.

- G. Burdeau: Droit constitutionnel et Institutions polituqies. op. cit. p. 54 - 55.

(٢) C. J. Friedrich : La démocratie constitutionnelle. 1958. p. 25 et suiv.

الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ٧٧ – الدكتور محسن خليل، المرجع السابق ص ٥ – ٦، الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٢٢ – ٢٣.

(٣) يقول الأستاذ بيردو في مؤلفه السابق عن القانون الدستوري، أن هذه التفرقة هي التي تجعلنا نميز مثلاً بين الملكية الدستورية وبين النظام الملكي المطلق، ونفس الشئ يمكن أن يقال عن النظم الجمهورية في العالم.

(٤) الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٥٢ – (الهامش)، وص ١٨٢.

على أننا نرى أن هذه التفرقة هامة، حيث أنها لا تضع فى مجموعة واحدة نظم الحكم الديمقراطى مع نظم الحكم المطلق الاستبدادى. يضاف إلى ذلك أن الدفاع عن قضية الديمقراطية، والحقوق والحريات العامة للأفراد، هو أمر يدخل فى جوهر رسالة القانون الدستورى وأساتذته ودارسيه، من أجل أن تنتصر سيادة الأمة أمام إرادة الحكام. والواقع أن دراسة القانون الدستورى لا تأخذ كل معناها وقيمتها الا فى ظل النظام الدستورى الصحيح، ولهذا نجد أن مؤلفات أساتذة القانون الدستورى كلها تعطى اهتماماً ملحوظاً بين أبوابها لدراسة الحقوق والحريات العامة(١).

هذا وسنعرض فى الفقرة التالية والأخيرة من هذه المقدمة العامة، للشروط التى يجب أن تتوافر فى رأينا حتى يمكن القول بوجود نظام دستورى صحيح.

ثالثاً: الشروط الواجب توافرها لقيام النظام الدستوري:

قبل أن نعرض لتلك الشروط، يجب أن نفهم أن المقصود بالنظام الدستورى هو كل نظام للحكم يأخذ ويطبق النظرية الديمقراطية(٢).

وهناك شروط وضعها بعض الفقهاء فى فرنسا ومصر حتى يمكن القول بوجود نظام دستورى فى دولة معينة(٣).

ومن وجهة نظرنا يمكن تحديد تلك الشروط على النحو التالى: -

١-**الشرط الأول**:لقيام نظام دستورى حقيقى هو فى رأينا أن يقوم النظام السياسى فى الدولة على أساس مبدأ سيادة الأمة "la souveraineté nationale" هذا المبدأ السياسى الهام، الذى هو ثمرة الفكر الفرنسى، يعنى أن الأمة بوصفها

---

(١) انظر: الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ٧٧ - الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٢٣.

(٢) بالرجوع لمؤلفات الفقه الدستورى فيما يتعلق بالأنظمة السياسية، نجد أن التطبيقات الأكثر شيوعاً للنظرية الديموقراطية تنتمى إلى النظام الديموقراطى النيابى حيث ينتخب الشعب نواباً يباشرون السلطة نيابة عنه. وقد يمتزج النظام النيابى مع بعض مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة. أما الديموقراطية المباشرة فنحن نعلم أنها تنتمى إلى التاريخ البعيد ويستحيل تطبيقها فى العصر الحديث.

(٣) انظر: الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع سابق الذكر (القانون الدستورى عام ١٩٦٧) ص ٥٢ - الهامش.

وحدة لا تتجزأ هى مصدر السلطات، وهى التى تملك السيادة فى الدولة وحق الأمة فى هذه السيادة أصيل لا يقبل التنازل أو التصرف فيه. ولا غرو أن يكون مبدأ سيادة الأمة فى الفقه الدستورى قريناً ملازماً للمبدأ الديمقراطى (١). ونحن نعرف أن أهم تعبير لسيادة الأمة، هو حقها فى انتخاب الأفراد والهيئات التى تقوم بالنيابة عنها فى ممارسة السلطة السياسية.

٢-**الشرط الثاني**، هو أن يقوم التنظيم الدستورى على احترام مبدأ الفصل بين السلطات "la séparation des pouvoirs". ذلك المبدأ الذى يقضى بعدم تركيز السلطة السياسية ووظائف الحكم فى هيئة واحدة، إنما يجب توزيع الوظائف السياسية بين هيئات متعددة، تكون كل منها سلطة مستقلة تمارس اختصاصات محددة.

وترجع ضرورة مبدأ الفصل بين السلطات، كما صاغه المفكر الفرنسى مونتسكيو، إلى أن تركيز السلطات فى هيئة واحدة يؤدى إلى استبدادها وإلى الحكم المطلق، وعلى العكس توزيع السلطات بين هيئات متعددة يمنع هذا الاستبداد، ويبقى كل سلطة فى حدود وظيفتها، فكل سلطة تراقب وتوقف السلطة الأخرى"Le pouvoir arrêtera le pouvoir".

٣- **الشرط الثالث**، لوجود نظام دستورى، هو ضرورة أن ينص فى الدستور بشكل محدد على حقوق الأفراد وحرياتهم المعترف بها فى النظم الديمقراطية، وكذلك الضمانات الضرورية لحماية تلك الحقوق والحريات. ويلاحظ أن مبدأ الفصل بين السلطات يتضمن تطبيقة تحقيق أول تلك الضمانات، لأن الغاية النهائية للفصل بين السلطات، هو حماية الأفراد وحرياتهم ازاء السلطات العامة فى الدولة(٢).

---

(١) انظر فى هذا المعنى:

- J. laferrière, Manuel de droit constitutionnel, 1947, p. 341.

- G. Burdeau, Dr. Const, et Inst, polit., op. cit., p. 119.

(٢) فى هذا المعنى: الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، المرجع السابق (القانون الدستورى والنظم السياسية)، القسم الثانى ص ١٤٤.

- G. Burdeau, pp. cit., p. 137.

ومن الضمانات الهامة الآخرى، حق الأفراد فى الالتجاء إلى هيئة قضائية تتسم بالاستقلال والحيدة من أجل الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم.

ويمكن أن نشير أيضاً إلى دور الجمعيات والنقابات الحيوى فى تحقيق تلك الحماية من الناحية العملية.

٤ - **الشرط الأخير:** هو ضرورة أن تحترم أحكام الدستور ونصوصه، بأن لا يسمح لأى سلطة أو هيئة حاكمة بالخروج على الشرعية الدستورية القائمة، إلا بالأسلوب الذى قرره الدستور ذاته لتعديل أحكامه ومع احترام الإجراءات التى بينها فى هذا الشأن.

ويرتبط بذلك مشكلة دستورية القوانين، وضرورة حلها بأن يوجد تنظيم يمنع البرلمان من إصدار تشريعات مخالفة للدستور أو يقضى بعدم تطبيق أو حتى إلغاء النصوص التشريعية المخالفة للدستور.

ويرتبط بهذا أيضاً ضرورة تمكين السلطة القضائية من إلغاء قرارات السلطة التنفيذية المخالفة لأحكام الدستور.

بإيجاز هذا الشرط الأخير لقيام نظام دستورى يتحصل فى ضرورة احترام مبدأ سيادة القانون بمعناه الواسع، الذى يشمل احترام الحكام مثل المحكومين لكل النصوص القانونية المطبقة فى الدولة وعلى قمتها نصوص الدستور.

خطة الكتاب:

بعد تلك المقدمة العامة، حان لنا الآن أن نعرض لأسلوب تقسيم موضوعات هذا الكتاب فى القانون الدستورى.

ولقد رأينا أن نقسم دراستنا إلى ثلاثة أقسام على النحو التالى:

- **القسم الأول: سيكون عن «المبادئ الدستورية العامة».**

والمقصود هو دراسة المبادئ العلمية التى تخضع لها الدساتير عموماً – فى مصر وغيرها من البلاد – سواء فى نشأتها ونهايتها أو تعديلها، كما تشمل تلك

المبادئ الدستورية العامة مصادر القواعد الدستورية لمعرفة دور العرف الدستورى فى تكوينها بجانب دور التشريع الرسمى أو الدستور المكتوب، كل هذا بالإضافة إلى بحث مبدأ علو الدستور وما يرتبط به من ضمانات جوهرية تتمثل فى مشكلة رقابة دستورية القوانين.

- القسم الثاني : سيكون عنوانه « تطور أنظمة الحكم في مصر ».

والدراسة فى هذا القسم الثانى ستشمل أنظمة الحكم المختلفة التى تعاقبت على مصر، فى الفترة التاريخية الواسعة التى تبدأ منذ ما قبل استقلال مصر والتى تستمر بعد الاستقلال حتى قيام النظام الدستورى الحالى فى ظل دستور ١٩٧١.

وسينقسم هذا القسم إلى أبواب، يختص كل منها بمرحلة محددة من مراحل التطور الدستورى.

وإذا كنا قد رأينا تخصيص قسم بأكمله للتطور الدستورى المصرى حتى قيام النظام الدستورى الحالى، فذلك لأننا نعتقد أنه من الضرورى الإلمام الكامل بنظم الحكم المتعاقبة فى مصر قبل النظام السائد حالياً، لأن النظام الدستورى الحالى مرتبط ارتباطاً لا يقبل التجزئة بالحركة الدستورية العامة فى مصر، وبالتاريخ الدستورى العام.

أيضاً دراسة التاريخ الدستورى المصرى تسمح لنا بالتعرف على طبيعة أنظمة الحكم التى تعاقبت فى المراحل المختلفة، ومدى اتفاق أو اختلاف تلك الأنظمة مع المبادئ الديمقراطية أى مع الشروط التى سبق وذكرناها عن النظام الدستورى الديمقراطى الصحيح.

ومن وجهة النظر هذه، سنجد أن أول نظام دستورى ديمقراطى بمعناه الصحيح، لم يظهر إلا بعد عهد الاستقلال فى مصر، أى مع دستور ١٩٢٣م.

أما قبل ذلك، فكانت نظم الحكم تتميز بوجه عام بطابع الحكم المطلق، وعدم وجود نظام دستورى بالمعنى الحقيقى أى بالمفهوم الديمقراطى، اللهم إلا

فى مرحلة تاريخية وجيزة شهدت بعض المحاولات لإقامة هذا النظام تحت وطأة الإلحاح والثورات الشعبية . ولكنها محاولات كانت سرعان ما تفشل نتيجة الظروف السياسية والاجتماعية وبالذات نتيجة عدم استقلال مصر وعدم رغبة النفوذ الاستعمارى الأوربى فى إقامة نظام ديمقراطى شعبى فى بلادنا .

- **القسم الثالث** : وسوف نخصصه بالكامل من أجل دراسة «**النظام الدستوري المطبق حالياً في جمهورية مصر العربية**» (دستور ١٩٧١) .

القسم الأول

المبادئ الدستورية العامة

في هذا القسم الأول نعالج عدداً من المبادئ أو الأفكار الأساسية التي تمس الدساتير أو قواعد القانون الدستوري في مظهرها وشكلها، وكذلك في جوهرها ومحتواها، كما تمس أيضاً ضمانات علوها وسموها في ظل النظام القانوني العام السائد في الدولة.

ومن ثم نقسم تلك المبادئ الدستورية العامة إلى أبواب ثلاثة على النحو التالي:

الباب الأول: أنواع الدساتير.

الباب الثاني: أساليب نشأة ونهاية الدساتير.

الباب الثالث: مبدأ علو الدستور ورقابة دستورية القوانين.

وقبل البدء في الدراسة التفصيلية لتلك الأبواب التي ستتضمن المبادئ الدستورية العامة، تجب الإشارة إلى أن دراسة تلك المبادئ التي تتضمنها هذه الأبواب الثلاثة هي دراسة ذات طابع عام مقارن. فهي لا تعني مصر وحدها أو فرنسا بذاتها أو انجلترا، وإنما هي دراسة تضع أسس عامة مشتركة، ومستخلصة من المقارنة بين الدساتير المختلفة في العصور التاريخية المتباينة، وهذا أمر مفهوم وبديهي في مبادئ عامة دستورية لها هذا الطابع والاسم.

ولعل هذا الطابع المقارن للدراسة هو الذي يميز القانون الدستوري عن اصطلاح الدستور، كما سبق وأشرنا آنفاً. فقد سبق القول بأن تعريف القانون الدستوري يتطابق من حيث الأصل مع تعريف الدستور من النا حية الموضوعية أي من وجهة نظر المعيار الموضوعي: فكلاهما يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تبين نظام الحكم في الدولة، تنظيم السلطات العامة فيها وعلاقتها ببعضها البعض، وأخيراً علاقة سلطات الدولة هذه بالأفراد وهو ما يتضمن بيان حريات وحقوق هؤلاء الأفراد إزاء الدولة بسلطاتها وضمانات هذه الحريات والحقوق.

وإذا كـان القـانون الدسـتورى يتطابق مع مـفـهـوم الدسـتور من الـناحـيـة الموضوعية على هذا النحو، إلا أننا سبق أن أبرزنا أن القانـون الدستـورى يتميز فقط عن الدستور من ناحية أن القانون الدستورى يميل بطبيعته لدراسة أنظمة الحكم وأسـسـهـا فى الدول المخـتلفـة عن طريق أسلوب المقـارنة، فى حين أن الدسـتـور تنصـرف دراسـتـه لنظام الحكم فى دولـة مـعـينة . ودراسـة المبـادئ الدستورية العامة فى أبوابها الثلاثة المشار إليها أعلاه، لهى دليل بليغ على ذلك الأسلوب العلمى المقـارن الذى يتـبـعـه القـانون الدسـتورى، فـالمقـصـود هو إذن مبادئ عامة مستخلصة من تلك الدراسة المقارنة وعلى ضوئها.

الباب الأول
أنواع الدساتير

تمهيد وتقسيم:

يعرض الفقه الدستورى عادة تقسيمين رئيسيين للدساتير:

من ناحية أولى تقسيمها لدساتير مدونة ودساتير غير مدونة أو عرفية؛ ومن ناحية ثانية هناك تقسيم آخر شهير للدساتير وأكثر أهمية فى نتائجه العملية، وهو تقسيم الدساتير إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة(١). ومن ثم تتنوع الدساتير حسب هذين التقسيمين؛ ولذلك فإننا نقسم هذا الباب إلى الفصلين التاليين:

الفصل الأول: الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة (أو العرفية).

الفصل الثاني: الدساتير المرنة والدساتير الجامدة.

---

(١) انظر على سبيل المثال: أستاذنا الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستورى - الجزء الثانى عام ١٩٦٩ ص ٩٤ ومابعدها؛ الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القانون الدستورى والنظم السياسية ص ٧٤ ومابعدها؛ الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستورى، ص ١٧٢ ومابعدها؛ الدكتور محسن خليل والدكتور إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٨٨، ص ٨٠ ومابعدها؛ الدكتور عبد الغنى بسيونى، القانون الدستورى، ١٩٩٠، ص ١٢٤ ومابعدها.

- G. Burdeau. Dr. Const. et Inst. Pol., op. cit., pp. 55 et 83.

الفصل الأول
الدساتير المدونة والدساتير غير المدونة
(أو العرفية)

يجب أن نبحث أولاً المقصود بالدساتير المدونة من ناحية والدساتير غير المدونة أو ما يسمى بالدساتير العرفية من ناحية أخرى، ثم تجب الإشارة إلى رجحان مزايا الدساتير المدونة على مزايا الدساتير غير المدونة.

وبالإضافة إلى ما سبق سنبحث العرف الدستورى باعتباره مصدراً لبعض القواعد الدستورية فى البلاد التى تأخذ بأسلوب الدساتير المدونة، وهى غالبية دول العالم على الإطلاق. وهنا يقوم العرف الدستورى كمصدر إضافى أو تكميلى لبعض القواعد الدستورية ومن ثم نقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: المقصود بالدساتير المدونة والدساتير غير المدونة ورجحان مزايا الدساتير المدونة.

المبحث الثاني: العرف الدستوري.

المبحث الأول
المقصود بالدساتير المدونة والدساتير غير المدونة
ورجحان مزايا الدساتير المدونة

ونعالج هاتين المسألتين اللتين يتضمنهما عنوان هذا المبحث فى مطلبين مستقلين.

المطلب الأول

المقصود بالدساتير المدونة والدساتير غير المدونة

أولاً: الدساتير المدونة (أو المكتوبة) Constitutions écrites

المقصود بالدساتير المدونة هى تلك الدساتير التى تكون قواعدها وأحكامها مكتوبة فى تشريع أو تشريعات صادرة عن المشرع الدستورى فى الدولة. فالدستور المدون إذن هو دستور مكتوب يسجل قواعد نظام الحكم فى الدولة فى وثيقة أو وثائق رسمية، أى فى تشريع أو تشريعات تصدر عن السلطة العليا المختصة فى الدولة بوضع الدستور، التى تسمى بالسلطة التأسيسسية الأصلية. فكما نرى الدستور المدون هو الدستور الذى يكون مصدره هو التشريع. ولكن المشرع هنا ليس هو البرلمان أو السلطة التشريعية التى تصدر القوانين العادية، وإنما المشرع هنا هو المشرع الدستورى أو ما يسمى السلطة التأسيسية الأصلية التى تضع الدستور وهو أعلى قيمة ومكانة من القانون العادى. لأن البرلمان الذى يشرع القانون العادى هو مجرد سلطة منشأة يأتى دورها بعد وضع الدستور من السلطة التأسيسية الأصلية، ثم أن البرلمان يعمل فى إطار نصوص الدستور الأعلى منه والذى يحدد له نطاق اختصاصه والإجراءات الواجب اتباعها عند إصداره للقوانين العادية.

وفى العصور القديمة والوسطى حتى القرن الثامن عشر، كانت الدساتير العرفية أو غير المدونة هى السائدة فى عموم الدول، إذ كانت قواعد نظام الحكم السياسى وعلاقة الدولة بالأفراد تحددها الأعراف التى استقرت عبر السنين(١). ثم ظهرت أول بداية للدساتير المدونة فى نهاية القرن الثامن عشر فى الولايات المتحدة الأمريكية فور استقلالها عن الإمبراطورية البريطانية، فبدأت الولايات المتحدة الأمريكية المستقلة حديثاً تضع دساتير مدونة لأنظمة الحكم فيها منذ عام ١٧٧٦م. وبعد ذلك عند اتحاد هذه الولايات وتكوين الاتحاد الفيدرالى للولايات المتحدة الأمريكية، قام ممثلوا شعوب الولايات المتجتمعون فى مؤتمر فيلادلفيا عام ١٧٨٧ بوضع الدستور المكتوب للدولة الفيدرالية الأمريكية الجديدة، وهو الذى أصبح يمثل النموذج الهام الأول للاتجاه نحو الدساتير المدونة أو المكتوبة.

وبعد الدستور الأمريكى، جاء أهم دستور مدون آخر فى فرنسا عقب نجاح ثورتها عام ١٧٨٩م، وهو دستور ١٧٩١م الذى نص فى مقدمته لأول مرة على اعتبار إعلان حقوق الإنسان للثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م جزءاً لا يتجزأ منه(٢). ثم تعاقبت دساتير فرنسا كلها فى أسلوب الدساتير المدونة أو المكتوبة حتى الدستور الأخير للجمهورية الخامسة الصادر بناء على استفتاء دستورى عام ١٩٥٨م. وفى وقت لاحق على الثورة الفرنسية وبداية دساتيرها المدونة، عمت حركة التدوين الدستورى فى دول أوربا فى القرنين التاسع عشر والعشرين، وفى دول العالم الثالث عقب ثورتها التحريرية وحصولها على استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ - ١٩٤٥) ظهرت فيها كذلك الدساتير المدونة التى تضع نظام الحكم فى الدول حديثة الاستقلال. وهكذا أصبح الاتجاه نحو الدساتير المدونة أو المكتوبة هو اتجاه عام مطلق لدى مختلف الدول.

(1) G. Burdeau, op. cit., p. 55.

(2) A. Hauriou, et autres, Dr. const., et inst., pol., op. cit., p. 793.

وقد عرفت مصر منذ القرن التاسع عشر الدساتير المدونة، فرغم كونها ولاية عثمانية إلا أن معاهدة لندن لعام ١٨٤٠م قد حولت مركزها الدولى من مجرد ولاية تابعة للإمبراطورية العثمانية إلى دولة ناقصة السيادة، تتمتع باستقلال ذاتى داخلى أى فى الشئون الداخلية لمصر، وهو الأمر الذى سمح لها بوضع دساتير مكتوبة تتضمن قواعد نظام الحكم[١]. وقد أخذت هذه الدساتير تسميات مختلفة – كما سنرى عند دراسة القسم الثانى من هذا الكتاب – فهى كا نت تسمى أحياناً القانون الأساسى وأحياناً أخرى اللائحة الأساسية أو القانون النظامى، ولكن تلك الدساتير المدونة كانت تفتقد الروح الديمقراطية العامة التى واكبت ظهور الدساتير المدونة فى أوربا عقب الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩م[٢]. إذ كان الحكم فى مصر قبل دستور ١٩٢٣م يسوده طابع الحكم المطلق والملكية الاستبدادية. ولكن مع إعلان استقلال مصر عام ١٩٢٢م، ظهر أول أهم دستور مكتوب ذو طابع ديمقراطى وهو دستور ١٩٢٣ (الذى سيكون محل دراستنا فى القسم الثانى).

الدستور المدون لا يمنع من ظهور عرف دستوري بجواره بصورة استثنائية:

فالواقع أنه إذا كان الدستور غير المدون لا يمنع من وجود بعض وثائق دستورية استثنائية تكمل الدستور العرفى غير المدون (كما سنرى)، كذلك كون الدستور مدوناً أو مكتوباً لا يمنع من أن تتكون بعض القواعد الدستورية بواسطة

---

(١) راجع : أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، ١٩٨٥، ص ٦٥.

(٢) فكما يقول بحق الأستاذ الفرنسى «جورج بيردو» منذ دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ ثم دساتير الثورة الفرنسية، ارتبطت الدساتير المدونة بفكرة الحريات العامة للأفراد، فكان تدوين قواعد الدستور فى وثيقة رسمية مكتوبة مدفوعاً بدافع تكريس حقوق وحريات الأفراد فى نصوص مكتوبة واضحة، حتى نضمنها إزاء تعسف وإعتداء الحكام والسلطات الحاكمة. راجع : C. Burdeau. op. cit., p. 56, 57 .

العرف والتقاليد، لتكمل أو تفسر نصوص الدستور المدون. فالعبرة فى وصف دستور بصفة الدستور المدون هى بالوضع الغالب؛ فإذا كانت أغلبية القواعد الدستورية مدونة أو مكتوبة فى تشريع دستورى رسمى، أصبح الدستور مدوناً، حتى ولو كانت هناك بعض القواعد الدستورية العرفية بجواره طالما أنها قليلة ومحدودة[1].

ثانياً: الدساتير غير المدونة (أو الدساتير العرفية):

وهى الدساتير التى لا تكون أحكامها وقواعدها منصوصاً عليها فى تشريع دستورى رسمى، بل نشأت أحكامها وقواعدها عن طريق العرف أى التقاليد التى استقرت مع الوقت وأصبحت ملزمة للسلطات الحاكمة. ولهذا فالدساتير غير المدونة تسمى بالدساتير العرفية Constitutions Courmières[2].

وكانت دساتير الدول فى الماضى البعيد وحتى القرن الثامن عشر - كما سبق القول - كانت دساتير عرفية غير مدونة، صنعتها السوابق التاريخية والعادات السياسية المستقرة عبر الزمان، حتى أصبحت ملزمة مثل التشريعات الدستورية سواء بسواء.

ومع انتشار ظاهرة تدوين الدساتير منذ القرن الثامن عشر، انحسرت وتقلصت الدساتير الغير مدونة بحيث لا نكاد نجد الآن دولاً ذات دستور عرفى إلا فى انجلترا فقط. فانجلترا هى فى العصر الحالى النموذج الوحيد للدولة ذات الدستور العرفى غير المدون[3]. فنظام الحكم الانجليزى فى قواعده الأساسية إنما

---

(١) راجع : الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٩٥، الدكتور عبد الغنى بسيونى، المرجع السابق، ص ١٢٥.

(٢) راجع الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٩٤؛ الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٧٢.

(3) G. Burdeau, op. cit., page 56.

نشأ أساساً عن طريق الأعراف والسوابق التاريخية، منذ العصور الوسطى حتى القرن الثامن عشر، حيث استقرت فى نهاية هذا القرن معالم النظام الديمقراطى النيابى والبرلمانى فى انجلترا من خلال تلك القواعد العرفية[1].

الدستور غير المدون لا يمنع من وجود بعض الوثائق الدستورية الاستثنائية:

مثلما قلنا بشأن الدستور المدون أنه لا يمنع من وجود عرف دستورى مكمل بصورة استثنائية، فى المقابل وجود دستور غير مدون فى دولة معينة لا يمنع من وجود بعض القواعد الدستورية المدونة فى وثيقة أو وثائق دستورية مكتوبة، طالما أنها قواعد محدودة. فدستور دولة معينة يبقى له وصف الدستور غير المدون أو العرفى، ولو وجدت بعض الوثائق الدستورية التشريعية المتناثرة بجواره. الذى يهم أن تكون غالبية وجوهر قواعد نظام الحكم هى التى يكون مصدرها العرف، حتى يصدق على الدستور وصف الدستور غير المدون.

وهذا ينطبق على انجلترا النموذج الحالى لدولة ذات دستور عرفى غير مدون، بالرغم من وجود بعض الوثائق الدستورية المكتوبة التى صدرت فى عهود تاريخية متباعدة. لكن القواعد الأساسية والجوهرية فى نظام الحكم الإنجليزى كان مصدرها العرف، بحيث تكون الوثائق المكتوبة مجرد قواعد محدودة وقليلة بالمقارنة بالقواعد الغالبة الأساسية التى تكونت عن طريق العرف. وأهم الوثائق الدستورية المتناثرة فى انجلترا هى : العهد الأعظم (أو الماجنا كارتا) الصادر عام ١٢١٥م؛ ملتمس الحقوق الصادر عام ١٦٢٨م؛ قانون الحقوق لعام ١٦٨٩م؛ قانون توارث العرش الصادر عام ١٧٠١م؛ وأخيراً قانون البرلمان الصادر عام ١٩١١م.

---

(1) André Hauriou, op. cit., page 323.

هذه الوثائق المكتوبة وغيرها رغم تعددها تبقى مجرد مصادر لقواعد محدودة نسبياً، بالمقارنة للقواعد الأساسية والجوهرية فى النظام النيابى والبرلمانى والتى تكونت بواسطة العرف. ولذلك يصدق على انجلترا القول بأنها دولة ذات دستور غير مدون، بالنظر للوضع الغالب فى قواعد نظام الحكم فيها.

المطلب الثاني

رجحان مزايا الدساتير المدونة على الدساتير غير المدونة

دافع بعض الفقهاء والفلاسفة عن الدستور غير المدون أو العرفى، على اعتبار أنه له بعض المزايا: فمن ناحية أولى هو يعبر عن ماضى الشعب ويربط هذا الماضى بالحاضر، فهو وليد تعاقب الأجيال وروح الشعب بدون أية حاجة لتدوينه(١). ومن ناحية ثانية، وهذه أهم ميزة وأبرزها، الدساتير الغير مدونة نظراً لاستنادها إلى العرف المرن، فهى تتميز بمرونتها وقابليتها بالتالى لمسايرة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى الدولة(٢). وذلك على عكس الدساتير المكتوبة التى يعيبها الجمود وعدم مسايرة تطورات المجتمع نتيجة تدوينها فى تشريع دستورى جامد.

ويرى البعض الآخر أن النقاش فى شأن مزايا كل من الدساتير غير المدونة أو الدساتير المدونة هو نقاش نظرى ليس له قيمة عملية، على اعتبار أن الأمر فى النهاية مرده إلى ظروف كل دولة ومزاج وعقلية كل شعب، بدليل أنه رغم انتشار الدساتير المدونة مازالت انجلترا تحرص على أسلوب الدستور العرفى غير المدون(٣).

---

(١) الدكتور عبد الغنى بسيونى، المرجع السابق، ص ١٢٨ .

(٢) راجع: الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٧٤؛ الدكتور عبد الغنى بسيونى، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٢٨ .

(3) G. Burdeau, Dr. Const. et Inst. pol. op. cit., p. 57.

ونحن نرى أنه مع التسليم بأن الدساتير غير المدونة قد تكون لها بعض المزايا، وأنها قد تتجاوب مع مزاج وعقلية وظروف الشعب الإنجليزى، إلا أن الواقع فى عالم اليوم يفرض علينا القول بأن الدساتير المدونة أو المكتوبة تفوق بكثير مزايا تلك الدساتير العرفية أو غير المدونة، بدليل أن كافة دول العالم ومنذ نهاية القرن الثامن عشر، تأخذ اليوم بأسلوب الدساتير المدونة، وانجلترا تبقى هى الاستثناء الوحيد وبالتالى فهى الاستثناء الذى يؤكد القاعدة كما يقال.

أما عن مزايا الدساتير المدونة أو المكتوبة التى جعلت كافة الدول عدا انجلترا تفضلها وتأخذ بها، فهى مزايا عديدة هى ما يلى:

من ناحية أولى الدساتير المدونة باعتبارها تصدر فى نصوص تشريعية، فهى تتميز بالدقة والوضوح والثبات، ومن ثم يكون من السهل تحديد اختصاصات السلطات العامة وعلاقاتها بالأفراد بالرجوع إلى النصوص الصريحة. على عكس العرف غير المكتوب الذى كثيراً ما يكتنفه الغموض والإبهام.

ومن ناحية ثانية، يتميز ويمتاز الدستور المدون بتحديده الصريح لحقوق وحريات الأفراد إزاء سلطات الدولة، وضمانات هذه الحقوق والحريات. فمواد ونصوص الدستور ا لمكتوب تكون هى المرجع للشعب والأفراد لإعلاء حقوقهم وحرياتهم إزاء أية سلطة والمطالبة بها أمام القضاء، إذا ما اعتدت عليها الدولة. فالدستور المكتوب فيما تتضمنه نصوصه من حقوق وحريات يربى فى المواطن حب الحرية والدفاع عنها. ومن ثم نفهم لماذا ارتبطت حركة تدوين الدساتير بانتصار الحرية والديمقراطية فى الدول التى كانت فى الماضى تكابد الحكم المطلق الاستبدادى[1].

(1) G. Burdeau, op. cit., p. 57; F. Galy, La notion de constitution dans les Projets de 1793, Thése Paris, 1932.

ومن ناحية ثالثة الدستور المدون أو المكتوب، بحكم كتابته فى تشريع دستورى، يسمح للمشرع الدستورى الذى أصدره بوضع شروط مشددة تحول دون تعديله بسهولة، أى تسمح بجعل الدستور جامداً حتى يكون له السمو والمرتبة العالية فوق القوانين.

ومن ناحية أخيرة، أن ما قيل من أن الدستور المدون يعيبه الجمود وعدم مسايرة تطورات المجتمع على عكس الدستور غير المدون، هذا القول غير صحيح إلى حد كبير.

فأولاً : ليست كل الدساتير المدونة دساتير جامدة بالضرورة، وإن كان تدوينها يسمح بوضع شروط وتنظيمات مشددة فى تعديلها لصبغها بصبغة الدستور الجامد.

وثانياً : وهذا هو الأهم – الجمود له معنيان : جمود الدستور المدون من ناحية صعوبة تعديله بالنظر للشروط المشددة لهذا التعديل، هذا معنى أول اصطلاحى وهو لا يمثل عيباً بل ميزة، وهى كفالة سمو وعلو الدستور على القوانين العادية التى يقرها البرلمان. وهو أمر مطلوب ومحمود بالنظر لأهمية الدستور فى حياة كل دولة. ولكن الجمود له معنى آخر هو الذى يعنيه أنصار الدستور غير المدون، وهو أن صعوبة تعديل الدستور الجامد يجعله جامداً من زاوية أخرى فى نظرهم، وهى زاوية تخلفه عن الواقع السياسى المتطور وعدم مجاراته وعدم تطوره. وهذا العيب غير حقيقى لأن صعوبة التعديل للدستور الجامد لا تعنى استحالته، بل على العكس. بدليل أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذى وضع منذ ١٧٨٧ وهو دستور جامد من حيث التشدد النسبى فى تعديله، لم يمنع هذا التشدد من إحداث تعديلات عديدة على هذا الدستور خلال الحقب والعهود المختلفة ليساير تطورات الحياة السياسية. كذلك الدستور الفرنسى الحالى لعام ١٩٥٨ والدستور المصرى الحالى لعام ١٩٧١، وهما جامدان من حيث صعوبة تعديلهما النسبى، تم تعديلهما رغم ذلك لمسايرة التطورات. بل يمكن القول بأن تعديل الدستور المدون ولو كان جامداً اصطلاحاً أيسر من تعديل الدستور العرفى، لأن تعديل العرف السياسى يحتاج إلى سنوات طويلة حتى

تتضح أبعاد هذا التغيير وقد تصل المدة إلى قرن من الزمان حتى يستقر العرف الجديد، هذا فى حين أن تعديل الدستور المدون الجامد رغم صعوبته القانونية فى الشروط المتطلبة، إلا أن هذا التعديل أيسر وأسهل ولا يستغرق سنوات، بل شهوراً معدودة.

وفى النهاية، كما نرى إن مزايا الدستور ا لمدون لا تقارن بالمزايا المحدودة وغير الحقيقية للدستور غير المدون، هذا يفسر لنا اتجاه كل دول العالم ما عدا انجلترا نحو تدوين دساتيرها فى تشريعات دستورية رسمية. غاية ما هنالك أن تدوين الدستور مع كونه جامداً من ناحية اشتراط شروط مشددة نسبياً لامكانية تعديله، لا يمنع من قيام عرف دستورى بجواره، لتكملة الدستور المدون وليس للحلول محله. وهذا ما سنراه فى المبحث الثانى التالى.

المبحث الثاني

العرف الدستوري

La Coutume Constitutionnelle

سبق القول بأن انجلترا، على خلاف دول العالم المعاصر، لها دستور عرفى، بمعنى أن جوهر وأهم قواعد نظام الحكم السياسى فيها، قد نشأت واستقرت بناء على العرف الذى نما وتطور عقب الأجيال منذ العصور الوسطى. ولكن دول العالم الأخرى تأخذ كلها بدساتير مدونة أو مكتوبة مصدرها التشريع الدستورى، وهنا يجب أن نتوقف لنبين أن المقصود بالعرف الدستورى محل البحث فى هذا المقام هو امكانية نشأة بعض القواعد الدستورية أى الخاصة بنظام الحكم، وذلك فى الدول المعاصرة ذات الدساتير المدونة أو المكتوبة. وهذا بحيث يكون هذا العرف مصدراً لبعض القواعد الدستورية الجديدة، التى تكمل أو أحياناً تعدل الدستور المدون أو المكتوب. وهو ما نزيده إيضاحاً فيما يلى:

المقصود هو العرف الدستوري في الدول ذات الدساتير المدونة:

يجب أن نفرق بين اصطلاحين: **الدستور العرفي** Constitution Coutumière

من ناحية، **والعرف الدستوري Coutume Constitutionnelle** من ناحية أخرى. فالدستور العرفى يواجه الحالة الفريدة لانجلترا، حيث أن القواعد الأساسية لنظام الحكم فيها وهو النظام النيابى البرلمانى، قد نشأت بناء على أعراف مستقرة بدون دستور مكتوب أو مدون. وبالطبع هذا لم يمنع من وجود بعض الوثائق الدستورية المحدودة، والتى لا تقارن فى أهميتها بالدستور العرفى الإنجليزى الذى هو الأساس فى نظام الحكم البريطانى. وتلك حقيقة مسلمة لا يناقشها أو ينازع فيها أحد من الكتاب.

أما **العرف الدستوري** الذى نعنيه هنا هو العرف الذى يمكن أن ينشأ فى الدول ذات الدساتير المدونة؛ لإضافة بعض القواعد الدستورية للدستور المكتوب أو يقوم أحياناً – هذا العرف – بتعديل قاعدة دستورية مكتوبة. فعلى سبيل المثال، الدولة اللبنانية ذات دستور مدون يتضمن القواعد الدستورية المدونة أو المكتوبة التى تبين نظام الحكم والسلطات العامة. ولكن هذا الدستور اللبنانى المكتوب لم يمنع من نشأة بعض القواعد العرفية؛ مثل تلك القاعدة التى تقضى بأن يكون رئيس الجمهورية مسيحياً مارونياً فى حين يكون رئيس مجلس الوزراء مسلماً سنياً، ورئيس مجلس النواب مسلماً شيعياً. فهذه القاعدة لم ينص عليها فى الدستور اللبنانى، وإنما مصدرها العرف[1]. كذلك فى مصر أثناء تطبيق دستور ١٩٢٣ فى العهد الملكى وهو دستور مدون، نشأت بجواره بعض القواعد المستندة إلى عرف استقر، مثل حق الملك فى رئاسة مجلس الوزراء عند حضوره اجتماع المجلس وذلك رغم وجود رئيس الوزراء، وكذلك حق الحكومة فى إصدار لوائح الضبط أو البوليس فهى قاعدة مصدرها العرف لم ينص عليها دستور ١٩٢٣ المكتوب[2].

(١) راجع : الدكتور عبد الغنى بسيونى، المرجع السابق، ص ٥٩.
(٢) انظر : الدكتور رمزى الشاعر، القانون الدستورى، الطبعة الثانية ١٩٨١، ص ١٥٧؛ الدكتور طعيمة الجرف، القانون الدستورى ومبادئ النظام الدستورى فى الجمهورية العربية المتحدة، ص ١١٦.

وهكذا فأهمية العرف الدستورى تظهر فى ميدان الدساتير المدونة أو المكتوبة، لتكملة بعض قواعد الدستور المدون أو تعديلها أحياناً. وهو ما يحدث نتيجة القصور الذى قد يكشف عنه تطبيق نصوص الدستور المدون، وبفعل تطورات الحياة السياسية الواقعية التى لم يتوقعها المشرع الدستورى.

ونضيف أيضاً أن أهمية العرف الدستورى تظهر ليس فقط فى الدول ذات الدساتير المدونة أو المكتوبة؛ بل أيضاً فى ظل الدساتير المدونة «الجامدة» أى تلك التى تتطلب لتعديل أحكامها تنظيمات وشروط مشددة تفوق فى شدتها إجراءات تعديل القانون العادى الصادر من البرلمان. ومعظم الدساتير المدونة تتصف أيضاً بالجمود بهذا المعنى السابق، وعلة القول بأن أهمية العرف الدستورى تبرز وتظهر فى ظل الدساتير المدونة الجامدة، هى أنه لو كان الدستور مرناً يعدل بذات إجراءات القانون العادى الصادر من البرلمان، فلا خلاف بين الفقهاء والكتاب على الإطلاق فى أن العرف الدستورى له أن يعدل الدستور المرن بسهولة تماماً[1].

إذن يثور التساؤل عن مدى امكانية قيام عرف دستورى يكمل أو يعدل نص دستورى مدون وبالذات فى ظل دستور جامد؟

هنا لا نلحظ إجماعاً من الفقه الدستورى، ولكن – كما سنرى فيما بعد – تتجه الأغلبية من الكتاب إلى إمكانية ذلك. هذا بينما ينازع البعض فى قدرة العرف على تعديل قاعدة دستورية مدونة أو مكتوبة فى ظل دستور جامد، لأن ذلك العرف سيتعارض بالضرورة مع الشروط والإجراءات التى تطلبها الدستور المكتوب لتعديله بصورة رسمية. سوف نعود لهذا النقاش الفقهى، ولكن نقول

(١) راجع :
G. Burdeau, op. cit., p. 59; André Hauriou avec autres, op. cit., p. 328 note (2).

من الآن أن الواقع يفرض القول الفصل، ألا وهو قابلية العرف الدستورى لتكملة بل وأحياناً لتعديل بعض النصوص الدستورية. فهذا هو الأمر الحادث فعلاً فى الدول ذات الدساتير المدونة بل والجامدة أيضاً، كما فى فرنسا ومصر وأمريكا ولبنان وغيرها من البلاد. لأن الواقع السياسى سيما إذا استقر بين السلطات الحاكمة على قاعدة ما، فهذا الواقع يفرض نفسه، رغم تعارض ذلك الواقع أو العرف المستقر مع الدستور المكتوب. والغلبة تكون عادة لهذا العرف المستقر فى مواجهة وضد النص الدستورى، بشرط أن تتكامل للعرف الدستورى أركانه. وهو ما سنراه الآن.

ومن ثم نعرض فى المطلبين التاليين لما يلى:

المطلب الأول: تعريف العرف الدستوري وأركانه.

المطلب الثاني: أنواع العرف الدستوري وقوته القانونية.

المطلب الأول

تعريف العرف الدستوري وأركانه

تعريف العرف الدستوري:

قبل أن نقوم بتعريف العرف الدستورى، نلقى نظرة على معنى العرف فى القانون الخاص وبالذات فى القانون المدنى. فالعرف فى القانون الخاص هو عبارة عن عادة (أو قاعدة غير مكتوبة) درج الناس أو الأفراد على اتباعها فى معاملاتهم الخاصة، ونشأ لديهم الشعور بأن هذه العادة أو القاعدة أصبحت ملزمة وواجبة الاحترام[1].

---

(١) انظر فى هذا المعنى : حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ٢٢ يونيو ١٩٥٧، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها هذه المحكمة، السنة الحادية عشرة ص ٤٩٦ – أشار إليه الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٨٥ – ١٨٦.

وفى ميدان القانون الدستورى، كفرع من فروع القانون العام، يكون مجال العرف الدستورى الطبيعى ليس معاملات الأفراد الخاصة بل المسائل المتصلة بنظام الحكم. كذلك لا ينشأ هنا العرف كعادة تقوم بين الأفراد، بل من الطبيعى أيضاً فى مجال نظام الحكم الدستورى أن تنشأ هذه العادة بين السلطات أو الهيئات الحاكمة.

ومن ثم يمكننا تعريف العرف الدستورى بأنه «عادة درجت إحدى السلطات أو الهيئات الحاكمة على اتباعها فى مسألة تتصل بنظام الحكم، بموافقة (أو على الأقل دون معارضة) غيرها من السلطات والهيئات الحاكمة، وأن يتحقق الشعور لدى هذه الهيئات الحاكمة ولدى الجماعة بأن تلك العادة ملزمة وواجبة الاحترام»[١].

أركان العرف الدستوري

من التعريف السابق بيانه للعرف الدستورى، نستطيع تحديد ركنين اثنين له: ركن مادى من ناحية وركن معنوى من ناحية أخرى[٢]. والعرف الدستورى فى قيامه على هذين الركنين لا يختلف عن العرف المدنى أو التجارى فى القانون الخاص أو أى عرف فى فرع آخر من فروع القانون، وإن كان مضمون كل من هذين الركنين المادى أو المعنوى يأخذ فى ميدان القانون الدستورى

(١) وهو تعريف إقتبسناه من أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولى، حيث يعرف سيادته العرف الدستورى بأنه «عادة درجت عليها هيئة حكومية - فى الشئون المتصلة بنظام الحكم فى الدولة - بموافقة (أو على الأقل دون معارضة) غيرها من الهيئات الحكومية ذات الشأن ولتلك العادة (فى نظر تلك الهيئات الحكومية وضميرها القانونى) ما للقواعد الدستورية - كقاعدة عامة - من جزاء». انظر مؤلف سيادته : القانون الدستورى والأنظمة السياسية - الجزء الأول - الطبعة الثالثة، ١٩٦٤، ص ٨٩.

(٢) انظر : الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٩٦ ؛ الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٨٦ ؛ الدكتور إبراهيم شيحا، النظم السياسية والقانون الدستورى، ١٩٨٨، المرجع السابق، ص ٨٧؛ الدكتور عبد الغنى بسيونى، المرجع السابق، ص ٦١.

مفهوماً متميزاً بالنظر لمجال أو ميدان العرف الدستورى وبالنظر للهيئات التى يتكون بينها هذا العرف. ونبحث ركنى العرف الدستورى فيما يلى:

أولاً : الركن المادي:

وهو يتمثل فى العادة أو الاعتياد على مسلك معين أو إجراء معين يتصل بنظام الحكم فى الدولة، وقد أنشأت هذه العادة ودرجت عليها إحدى السلطات أو الهيئات الحاكمة، بموافقة أو على الأقل دون معارضة غيرها من السلطات أو الهيئات الحاكمة الأخرى.

ومن هذا العرض لمضمون الركن المادى، نجد أن هذا الركن يتطلب عدة شروط هى:

التكرار أو الاعتياد، العمومية، وأخيراً الاستقرار(١). ونعرض لهذه الشروط تباعاً:

١ - **التكرار أو الاعتياد** : العرف الدستورى باعتباره عادة تتصل بنظام الحكم فى الدولة، يتطلب تكرار التصرف أو السلوك موضوع هذه العادة. فالعادة أى الاعتياد على تصرف سياسى معين يشترط إذن تكرار هذا التصرف أكثر من مرة، حتى يمكن القول بوجود عادة دستورية أو قاعدة دستورية. والأغلبية العظمى للفقه الدستورى تتطلب شرط التكرار(٢).

ومع ذلك ذهب قليل من الكتاب إلى عدم ضرورة شرط التكرار، إذ يرى هذا البعض أن العرف يمكن أن ينشأ من تصرف واحد طالما أن هذا التصرف يعبر عن ضمير الجماعة(٣).

---

(١) انظر المرجع سالف الذكر.

(٢) وراجع : أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولى، القانون الدستورى والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص ٨٩.

(٣) انظر: الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى، ١٩٥٤، ص ٨٥؛ الدكتور طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ١٠٦؛ الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٨٨ ، ٨٩.

ولكن هذا الاتجاه ضعيف فى الفقه الدستورى الذى يتطلب تكرار التصرف لقيام العادة الدستورية – كما سبق القول. حقيقة التصرف الأول الذى يبدأ منه العرف أو العادة له أهمية كبرى، إذ أنه يمثل السابقة الأولى التى تعد أساس ومنطلق العرف. ولكن لابد أن يتأكد هذا التصرف أو المسلك الأول، وهذا لا يتأتى إلا إذا تكرر، لأن التصرف الوحيد لا يمكن أن ينشأ عنه اعتياد أو عادة دستورية. وعلى أية حال ليس ضرورياً أن يحدث التكرار مرات عديدة، إذ يكفى فى رأى الفقه الدستورى الغالب أن يتكرر التصرف مرة واحدة، أى يحدث مرتين فقط[1].

التصرف الأول ثم تكرار هذا التصرف فى مناسبة أخرى مطابقة لظروف التصرف الأول وفى ذات الموضوع.

يبقى لنا – ونحن بصدد شرط التكرار – أن ننوه إلى ضرورة صدور العادة الدستورية أو هذا التصرف الدستورى المتكرر من سلطة أو هيئة عامة حاكمة، فالعرف الدستورى ينشأ بين الحكام أو بواسطة الحكام Les gouvernants. والحكام تعبير يشمل كل هيئة دستورية حاكمة. وبصورة أدق أن يكون مصدر العادة الدستورية السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية[2]. أو إحدى الهيئات الحكومية الرئيسية التى تتكون منها إحدى هاتين السلطتين مثلاً رئيس الجمهورية فى علاقته بالوزارة فى نطاق السلطة التنفيذية، أو رئيس الجمهورية فى علاقته بالبرلمان الذى يمثل السلطة التشريعية.

٢ - **العمومية** : ومعنى هذا الشرط هو أن تكون العادة الدستورية محل قبول ورضاء جميع السلطات أو الهيئات الحاكمة التى يعنيها أمر القاعدة العرفية. وبمعنى آخر أن يكون التصرف أو المسلك (العادة) الذى درجت عليه إحدى

---

(١) راجع الدكتور عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ٩٠؛ الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٨٩.

(٢) انظر : أندريه هوريو André Hauriou، المرجع السابق، ص ٣٢٥.

الهيئات الحاكمة، قد لقى قبولاً وموافقة لدى الهيئات الحاكمة الأخرى المعنية بالأمر. أو على الأقل ألا تعترض هذه الهيئات الحاكمة الأخرى المعنية على المسلك المتكرر من الهيئة الحاكمة الأولى. فإذا كانت العادة أو هذا المسلك قد لاقى اعتراضاً من هيئة حاكمة أخرى على علاقة بهذا المسلك، فلا يتكون عرف دستورى أو لا تكون هذه العادة إطلاقاً عرفاً دستورياً لافتقاد شرط العمومية(١).

وكمثال على عادة فى الميدان الدستورى لا تصلح لتكون عرفاً لاعتراض هيئة حاكمة أخرى ذات شأن بالموضوع، يذكر الفقه المصرى حالة إصرار الملك فى ظل دستور ١٩٢٣ على تعيين وكيل أو رئيس الديوان الملكى بأمر ملكى يصدر منه وحده، دون توقيع رئيس الوزراء مع مخالفة ذلك للدستور المدون. فكان يمكن أن يتكون عرفاً دستورياً رغم هذه المخالفة للدستور المكتوب، فى حالة موافقة أو عدم اعتراض الوزارة أو رئيسها. ولكن الذى حدث أنه فى كل مرة كان رئيس الوزراء يعترض على هذا التصرف أو على هذه العادة، مما يحول دون تحولها إلى عرف دستورى ملزم أو قاعدة عرفية دستورية(٢).

ويرى بعض الفقهاء أن شرط العمومية ينسحب أيضاً على جماعة الأفراد أو المواطنين، بمعنى أنه لا يكفى موافقة أو عدم اعتراض الهيئات الحاكمة الأخرى على العادة أو القاعدة، بل يجب أيضاً حتى يتكون عرفاً دستورياً ألا تعترض جماعة الأفراد أى المحكومين(٣).

---

(١) وهذا هو رأى الفقه الدستورى قاطبة، انظر على سبيل المثال، أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٢٦ - ٣٢٧؛ جورج بيردو، المرجع السابق، ص ٥٩؛ الدكتور عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ٩٠؛ الدكتور عبد الغنى بسيونى، المرجع السابق، ص ٦٢ - ٦٣.

(٢) أنظر: الدكتور عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ٩٠ - ٩١.

(٣) راجع: الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى، ١٩٥٤، ص ٨٣؛ الدكتور محمد كامل ليلة، القانون الدستورى، ١٩٦٧، ص ٣٩.

ففى منطق هذا البعض السلطات الحاكمة هى المؤهلة لتشييد قواعد جديدة دستورية كعادات وسوابق، ولكن لكى تتحول تلك القواعد أو العادات إلى عرف ملزم لابد ليس فقط عدم اعتراض السلطات الحاكمة الأخرى، بل أيضاً عدم اعتراض جماعة الأفراد المحكومين أى رضائهم الضمنى. وذلك على اعتبار أن الأفراد المحكومين لهم دائماً مصلحة مباشرة أو غير مباشرة فيما يراد تشييده أو تعديله من قواعد دستورية.

وقد ذهب رأى إلى أن اشتراط موافقة أو عدم اعتراض المحكومين ليس ضرورياً إذا كانت القاعدة الجديدة أو العادة تتصل بعلاقة السلطات العامة فيما بينها دون ارتباط مباشر فى علاقة هذه السلطات بالمحكومين، ولكن عدم اعتراض هؤلاء يصبح على العكس لازماً إذا كانت العادة الدستورية تمس مباشرة حقوق وحريات الأفراد(١).

ولكننا نرى مع آخرين، أن اشتراط عدم اعتراض المحكومين من أفراد الجماعة يجب أن يكون ضرورياً فى كل الحالات، أى حتى ولو كانت السابقة الدستورية لا تؤثر مباشرة فى حقوق وحريات الأفراد(٢). وذلك لأنه حتى ولو كانت العادة أو السابقة لا تتصل مباشرة بحقوق وحريات الأفراد، وإنما تقتصر على علاقة السلطات العامة فيما بينها، إلا أن المحكومين لابد وأن يتأثر مركزهم وحرياتهم بالقاعدة الجديدة على الأقل بطريق غير مباشر، لأن كل قواعد الدستور المكتوب، وما يلحق به من قواعد عرفية لابد وأن تكون محل اهتمام المحكومين وتمس بشكل أو بآخر مصالحهم. ومن ثم يجب عدم

---

(١) راجع : الدكتور رمزى الشاعر، القانون الدستورى، النظرية العامة والنظام الدستورى المصرى، الطبعة الثانية، ١٩٨١، المرجع السابق، ص ٨٥.

(٢) الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى، ١٩٥٤، المرجع السابق، ص ٨٣؛ الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٣٩؛ الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٩١ - ٩٢؛ الدكتور عبد الغنى بسيونى، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ٦٤.

اعتراضهم على كل قاعدة جديدة وإلا لا تصبح تلك القاعدة عرفاً دستورياً ملزماً بحال.

٣ - الاستقرار : وهو مرادف للثبات أى استقرار وثبات العادة الدستورية وهو شرط لتحولها إلى عرف قانونى ملزم. ويعنى شرط الاستقرار والثبات أمرين: فمن ناحية أولى اطراد الهيئة أو الهيئات الحاكمة على اتباع العادة أو القاعدة بصورة منتظمة بلا انقطاع. فلا يتحقق ذلك الاستقرار الذى يعنى الاطراد والانتظام، لو أن تلك العادة قد خولفت بعد تكرارها، ولو حدثت تلك المخالفة لمرة واحدة. فتلك المخالفة للقاعدة ينفى عنها الاستقرار ويمنع تحولها بالتالى إلى عرف ملزم(١).

ومن ناحية ثانية، أن شرط الاستقرار والثبات يفيد أيضاً قدم العادة الدستورية من حيث الزمن، بأن يستمر العمل بها مدة طويلة معقولة بما يؤكد استقرارها. ولكن لا يمكن تحديد عنصر المدة بطريقة قاطعة أى برقم محدد، فهى قد تطول لتصل عشرات السنين، وقد تقصر لمدة عشر سنوات فقط بأن تحدث السابقة الأولى فى أحد الأعوام وتتبعها السابقة الثانية بعد عشر سنين على نحو يؤكد ثبات القاعدة الجديدة وتحولها إلى عرف(٢).

ثانياً : الركن المعنوي:

لكى يتحقق وجود عرف دستورى ملزم، لا يكفى توافر الركن المادى بشروطه، بل لابد أيضاً من توافر ركن آخر معنوى ويقصد بالركن المعنوى بأن يقوم فى ذهن السلطات الحاكمة وفى ذهن الجماعة وضميرها، بأن العادة أو السلوك قد أصبح قاعدة ملزمة واجبة الاتباع والاحترام. أى يتحقق الاعتقاد

---

(١) انظر : Marcel Prèlot, Institution polituqies et Droit const., 1972, p. 203.

(٢) انظر : Marcel Prèlot, op. cit., page 203؛ الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٨٧ .

الراسخ بأن تلك القاعدة العرفية قد أضحت ملزمة تماماً مثل قواعد الدستور المكتوب، وأن الخروج عليها يستتبع توقيع جزاء كالخروج على قواعد الدستور المكتوب سواء بسواء[1].

تلك العقيدة الراسخة فى الذهن والضمير بالزامية العادة الدستورية، يجب أن تقوم ليس فقط لدى الهيئات الحاكمة التى أنشأت بسلوكها تلك العادة، بل أيضاً لدى أفراد الجماعة أى المحكومين. وهذا يبرز لنا أهمية القبول الضمنى من جانب المحكومين أو عدم اعتراضهم فى تكوين الركن المعنوى للعرف الدستورى.

ولما كان الاعتقاد فى الذهن والضمير مسألة نفسانية ومعنوية، فإنه يقوم الدليل عليها إذا ما ثبت اطراد تطبيق القاعدة بانتظام وبدون انقطاع كلما جاءت مناسبات تطبيقها، على النحو الذى يؤكد ويكشف بوضوح عن العقيدة فى إلزامها[2]. سيما مع قبول ورضاء أفراد الجماعة مع سلطات الحكم كما سبق القول.

المطلب الثاني

أنواع العرف الدستوري وقوته القانونية

العرف الدستورى - كما سبق القول - ينشأ كقواعد غير مكتوبة بجوار الدستور المكتوب أو المدون. ومن ثم فإن العرف الدستورى يتنوع فى صوره لأنواع ثلاثة حسب موقفه إزاء نصوص الدستور المدون أو المكتوب. فهناك أولاً العرف الدستورى المفسر، الذى يقتصر دوره على تفسير بعض نصوص

(١) راجع : الدكتور ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٨٤؛ الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٩٦؛ الدكتور عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ٨٩؛ الدكتور رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ٨٧.

(٢) الدكتور رمزى الشاعر، ص ٨٧؛ الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٩٤.

الدستور التى يشوبها بعض الغموض، وتحتاج إلى تأويل وتحديد فى معناها. وثانياً هناك العرف الدستورى المكمل الذى يقوم بتكملة بعض نصوص الدستور التى بها نقص وقصور حيث سكت المشرع الدستورى عن تنظيم أمر معين. وهناك ثالثاً وأخيراً العرف الدستورى المعدل، وهو أهم وأخطر أنواع وصور العرف الدستورى، لأنه يتضمن مخالفة صريحة ومباشرة لنص دستورى معين، إما بحذفه أو إنهاء العمل به أو بالإضافة إليه[١].

ويلاحظ أنه إذا كان الفقه الدستورى فى غالبيته يعترف بالقيمة القانونية الملزمة للعرف الدستورى، إلا أنه قد ثارت أحياناً خلافات فقهية بالذات إزاء النوع الثالث للعرف الدستورى، وهو العرف المعدل للدستور المكتوب.

ومن ثم ندرس كل نوع من الأنواع الثلاثة للعرف الدستورى، موضحين إزاء كل نوع موقف الفقه والكُتاب إزاء قضية قوته القانونية الملزمة أى قوته الدستورية.

أولا : العرف المفسر

العرف الدستورى المفسر هو الذى يقتصر دوره أو أثره على مجرد تفسير نص غامض أو مبهم من نصوص الدستور. فهو يقوم فقط بإيضاح معنى النص الغامض وبيان كيفية تطبيقه. فكما نرى العرف المفسر لا ينشئ قاعدة دستورية جديدة، بل يستند إلى نص دستورى مكتوب مفسراً وموضحاً إياه[٢].

---

(١) انظر فى أنواع العرف الدستورى: الدكتور ثروت بدوى، القانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر، المرجع السابق، ص ٦٠ ومابعدها؛ الدكتور عبد الفتاح ساير داير، مبادئ القانون الدستورى، ص ٢٥٢ ومابعدها؛ الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٤٠ وما بعدها.

(٢) راجع : الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستورى – الجزء الثانى – المرجع السابق، ص ٩٦.

والعرف الدستورى المفسر - على هذا النحو - يعتبر جزءاً من الدستور المدون الذى يفسره، فهو يلحق بالنص الدستورى ويأخذ حكمه وقيمته الدستورية. ومن ثم فإن الفقه يتفق على مشروعية العرف المفسر، على اعتبار أنه ليس له وجود مستقل عن النص الذى يفسره[1].

ومن الأمثلة الشائعة للعرف الدستورى المفسر ذلك العرف الذى جرى عليه العمل فى فرنسا فى ظل دستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥، بالتسليم لرئيس الجمهورية بسلطة إصدار اللوائح التنفيذية. وذلك تفسيراً لنص المادة الثالثة من هذا الدستور، والتى نصت على أن رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين. فكان دور العرف فى هذا المثال تفسير مضمون عبارة تنفيذ القوانين على نحو متسع بحيث تشمل بجانب الإجراءات الفردية إصدار اللوائح العامة التنفيذية كذلك.

ثانياً: العرف المكمل

يقصد بالعرف الدستورى المكمل ذلك العرف الذى يقوم بتنظيم مسألة دستورية، سكت عنها الدستور المكتوب. فالعرف المكمل إذن يعالج ويسد نقصاً أو قصوراً فى الدستور المكتوب أو المدون، الذى لم ينظم مسألة ما، فيأتى العرف المكمل فينظمها، ويكمل نقص الدستور المدون. ومن ثم يفترق عن العرف المفسر، من حيث أن العرف المكمل - على خلاف العرف المفسر - لايستند إلى نص دستورى، وإنما يكمل النص وينشئ قاعدة جديدة سكت عنها النص الدستورى.

وقد اختلف الفقه فى تحديد القيمة أو القوة القانونية للعرف الدستورى المكمل. فذهبت الأغلبية إلى تقرير مشروعية العرف المكمل، وأن تكون له ذات

---

(١) انظر: الدكتور ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٧٢؛ الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية، ١٩٧٤ن ص ٣٦؛ الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص٩٧.

القوة القانونية للنصوص الدستورية التى جاء ليكملها. وذلك على اعتبار أن العرف المكمل يفسر سكوت المشرع الدستورى، ولا يخالف الدستور المكتوب ولم يعدله. فالفقه الغالب بإيجاز يعتبر العرف المكمل مثل العرف المفسر[١]. فالعرف المفسر يفسر الإرادة الصريحة للمشرع الدستورى والعرف المكمل يفسر إرادة المشرع الضمنية التى سكت عن التعبير عنها صراحة. ومن ثم تكون لكل من نوعى العرف قيمة وقوة نصوص الدستور المكتوب. وهذا هو الاتجاه الذى نؤيده.

ولكن هناك رأى يمثل أقلية فى الفقه دافع عنه الأستاذ «لافرييـر»[٢]، لايعترف بأية قيمة قانونية للعرف المكمل، لأنه يعتبره من قبيل العرف المعدل بالإضافة للدستور المكتوب. فهذا الاتجاه يرى أن العرف المكمل طالما يضيف للدستور المكتوب قاعدة جديدة، فهو يكون فى حقيقته معدلاً لنصوص الدستور، وهذا فى رأيه غير جائز حيث يكون الدستور جامداً فالدستور الجامد – فى رأيه – لا يمكن أن يعدله العرف، وإنما يعدل فقط وفق الإجراءات والشروط الخاصة التى نص عليها الدستور نفسه، وليس عن طريق العرف ونحن لا نوافق على هذا الرأى، لأن العرف المكمل لا يعدل الدستور المكتوب ولا يخالفه، لأن المفروض فى حالة العرف المكمل أن الدستور صمت وسكت عن تنظيم أمر دستورى معين، فجاء العرف ليكمله وينظمه، فلا يوجد تعارض أو تعديل فى الحقيقة. وهذا العرف يبدو إذن مشروعاً تماماً[٣].

---

(١) الدكتور ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٧٣؛ الدكتور طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص١١٥.

(2) J. Laferriére. Manuel de droit constitutionnel. 1947, p. 349.

(٣) ومن أمثلة الفقه المصرى فى نفس هذا المعنى، الدكتور ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٧٦؛ الدكتور يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ٣٩؛ الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٨٩.

ومن أمثلة العرف المكمل ذلك العرف الذى جرى فى فرنسا فى ظل دستور ١٩٧٥ بخصوص نظام انتخاب الجمعية الوطنية: فدستور ١٨٧٥ قد نص على أن يكون انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية وفق نظام الاقتراع العام أى بدون اشتراط نصاب مالى أو كفاءة علمية خاصة فى الناخب. ولكن الدستور لم يحدد ما إذا كان الانتخاب مباشراً من درجة واحدة أو غير مباشر. وقد أكمل هذا القصور عرف دستورى جرى على أن يكون الانتخاب مباشراً.

ثالثاً : العرف المعدل

العرف الدستورى المعدل هو ذلك العرف الذى يعدل حكماً من أحكام الدستور المكتوب. وخطورة العرف المعدل أنه يخالف نصاً من نصوص الدستور، لأن التعديل يتضمن بالضرورة معنى مخالفة النص، وهذا بخلاف العرف المفسر لنص الدستور أو الذى يكمل سكوته. ومن ثم نفهم سبب الجدل الذى يمكن أن يثيره العرف المعدل والذى أثاره فعلاً فى محيط الفقهاء – كما سنرى.

وقد جرت العادة لدى الفقه الدستورى على التمييز بين نوعين من العرف الدستورى المعدل : العرف المعدل بالإضافة، والعرف المعدل بالحذف(١).

ونعالجهما فيما يلى، ثم نشير إلى القوة القانونية أو الدستورية للعرف المعدل.

أ - العرف المعدل بالإضافة :

وهو بحكم تسميته يضيف حكماً جديداً أو قاعدة جديدة إلى النصوص الدستورية القائمة. وهو من هذه الناحية يشبه العرف المكمل. ولكن يفترق

(١) انظر : الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٩٧ – ٩٨ ؛ الدكتور عبد الفتاح ساير داير، المرجع السابق، ص ٢٥٤ ؛ الدكتور طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ٣٦.

العرف المعدل بالإضافة عن العرف المكمل في أن العرف المكمل يفترض سكوت الدستور عن تنظيم موضوع معين، فيأتى العرف المكمل لكى يكمل ويسد هذا النقص ويضع التنظيم الذى سكت عنه الدستور. هذا بينما العرف المعدل بالإضافة يفترض أن الدستور قد أورد تنظيماً محدداً لموضوع معين، ويأتى العرف المعدل ليضيف لهذا التنظيم الدستورى أحكاماً من شأنها تعديل هذا التنظيم(١).

وغالباً ما تكون هذه الإضافة التى يأتى بها هذا النوع من العرف فى صورة منح هيئات الحكم اختصاصاً جديداً، لم يتقرر لها وفقاً لنصوص الدستور، وبحيث أن تفسير هذه النصوص لا يسمح بإنشاء هذا الاختصاص الجديد(٢). فهنا تظهر أهمية العرف المعدل بالإضافة لأنه يؤسس هذا الاختصاص الجديد، على نحو يمثل تعديلاً بالإضافة للدستور القائم. والأمثلة ستوضح ذلك.

ومن أبرز أمثلة العرف المعدل بالإضافة نذكر مثالين: ففى فرنسا فى ظل الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة، جرى العرف على قيام البرلمان الفرنسى بتفويض الحكومة فى إصدار قرارات أو مراسيم لها قوة القانون. كان ذلك عرفاً معدلاً بالإضافة، لأن نصوص دستور ١٨٧٥ (الجمهورية الثالثة) ودستور ١٩٤٦ (الجمهورية الرابعة) قد أعطت البرلمان اختصاصاً مانعاً فى التشريع، ولم تسمح بأى تفويض تشريعى للحكومة. بل إن دستور ١٩٤٦ جاء صريحاً فى منع الجمعية الوطنية من حق تفويض سلطتها التشريعية (مادة ١٣)(٣). وهكذا رغم صراحة نص الدستور المدون والذى كان أيضاً دستوراً جامداً، رغم ذلك جاء العرف المعدل بالإضافة ليمنح الحكومة اختصاصاً جديداً فى إصدار

---

(١) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٩٨.
(٢) الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٠٢.
(٣) راجع : أندريه هوريو، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣٢٤ – ٣٢٥.
ولكن يلاحظ أن دستور ١٩٥٨ الفرنسى قرر التفويض التشريعى فى المادة ٣٨.

مراسيم لها قوة القانون بتفويض من البرلمان، مخالفاً بذلك نص الدستور الذى يمنع ذلك التفويض.

والمثال الآخر فى مصر فى ظل دستور ١٩٢٣ وكان دستوراً جامداً. إذ يعطى الفقه المصرى فى غالبيته مثالاً على عرف دستورى معدل بالإضافة، تمثل فيما جرى عليه العمل والعرف فى إعطاء الحكومة حق إصدار لوائح البوليس أو الضبط بهدف حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. وهذه اللوائح تبدو أهميتها فى أنها لوائح مستقلة تصدر عادة دون أن تنفذ قانوناً مسبقاً محدداً بالرغم مما تتضمنه هذه اللوائح من تقييد لبعض حريات الأفراد(١). وقد استقر هذا العرف بالرغم من أن نصوص دستور ١٩٢٣ المحددة لاختصاص الحكومة، لم تمنح هذه الأخيرة ذلك الاختصاص بإصدار لوائح البوليس المشار إليها. فهذا العرف قد عدل الدستور بالإضافة، رغم الصفة الجامدة لهذا الدستور.

ب - العرف المعدل بالحذف:

ومعناه إهمال نص من نصوص الدستور فى التطبيق لفترة كافية، على نحو يسمح بالقول بأن هذا النص قد سقط وتم حذفه نتيجة عدم الاستعمال. فالعرف هنا يتمثل فى إطراد إهمال تطبيق النص وعدم استعماله، مما يؤدى إلى حذف هذا النص من الدستور نتيجة العرف.

ومن الأمثلة التى يعطيها الفقه على العرف المعدل بالحذف، عدم استعمال رئيس الجمهورية فى فرنسا لحقه الدستورى فى حل مجلس النواب، رغم تقرير هذا الحق فى أحد نصوص دستور ١٨٧٥ للجمهورية الثالثة. وقد استمر عدم استعمال الرئيس لهذا الحق منذ ١٨٧٧ حتى قيام حكومة فيشى عام ١٩٤٠م.

(١) انظر: الدكتور رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ١٥٧؛ الدكتور طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ١١٦؛ الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٤٢؛ وقارن الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٠٣ هامش (١).

فالعرف قد أسقط هذا الحق الدستورى وحذف النص من التطبيق[1]. وقد انتهى كل أثر لهذا العرف الحاذف فى هذا المثال على أثر دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية – دستور ١٩٥٨ الحالى. فقد نص هذا الدستور من جديد على حق رئيس الجمهورية فى حل الجمعية الوطنية بعد أخذ رأى الوزير الأول (رئيس الوزراء)، ورئيس كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وتم بالفعل وعملاً استخدم الرئيس الفرنسى لحق الحل، مما يعنى إنهاء كل أثر للعرف فى هذا المثال السابق[2].

القوة القانونية أو الدستورية للعرف المعدل:

إذا كان إجماع الفقه الدستورى ينعقد على مشروعية العرف الدستورى المفسر وعلى قوته الدستورية، وإذا كانت تلك المشروعية وتلك القوة يحظى بها أيضاً العرف الدستورى المكمل لدى الأغلبية العظمى للفقه، إلا أن شرعية العرف الدستورى المعدل للدستور المكتوب وقوته الدستورية محل جدل كبير وخلاف أعمق بكثير لدى الفقهاء والكتاب. وعلة هذا الجدل والخلاف – كما سبق القول – أن العرف المعدل يعدل نصاً دستورياً مكتوباً وأيضاً جامداً، ومن ثم فهو يخالف النص الدستورى، وهو أمر لا يمكن قبوله بسهولة من رجال القانون وبالذات إزاء نصوص الدستور الجامد أعلى تشريع فى الدولة.

ويمكن تلخيص الخلاف الفقهى ورده إلى اتجاهين رئيسيين إزاء مشكلة شرعية العرف الدستورى المعدل وقوته القانونية:

– هناك اتجاه أول فى الفقه لا يقر بشرعية العرف المعدل للدستور وينزع عنه كل قيمة قانونية. ويستند هذا الرأى على حجتين: الحجة الرئيسية هى أن

---

(١) انظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٢٣٤؛ الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٠٣.

(٢) راجع: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ١٠٦٢ – ١٠٦٣؛ جورج بيردو، المرجع السابق، ص ٥٩٨ ومابعدها.

تعديل الدستور الجامد – ومعظم دساتير العالم مكتوبة وجامدة – يتطلب إجراءات مشددة ومحددة أوضحتها نصوص الدستور، وهذا من شأنه أن يحول دون إمكانية قيام عرف معدل للدستور الجامد. فمثل هذا العرف حتى لو قام سيكون مخالفاً للدستور وغير مشروع، لأن تعديل الدستور الجامد لايكون بالعرف وإنما فقط بالكيفية والإجراءات التى حددها الدستور نفسه. والحجة الثانية هى أن أجازه العرف المعدل للدستور وإعطائه قوة دستورية لهو أمر يتعارض مع سيادة الشعب، ذلك لأن الدستور يعبر عن السيادة الشعبية وهو الذى أوجد الهيئات الحاكمة ومن ثم لايجوز لهذه الهيئات الحاكمة أن تنشئ عرفاً مخالفاً للدستور الذى أوجدها[١].

– وهناك اتجاه آخر فى الفقه يقر بمشروعية العرف المعدل لأحكام الدستور، ويرى أن إمكان قيام مثل هذا العرف أمر طبيعى، نظراً لأن العرف هو وليد إرادة الأمة وضميرها[٢].

فإذا نشأ هذا العرف بموافقة أفراد الجماعة وحاز قبول الأمة واستقر، فلا يمكن القول بأنه يتعارض مع السيادة الشعبية لمجرد مخالفته لنص فى الدستور، بل على العكس من المنطقى أن نقول أن الأمة التى وضعت الدستور المكتوب هى ذاتها التى رأت تعديل بعض نصوصه عن طريق عرف ارتضته[٣].

ولكن هذا الاتجاه الذى يقر بشرعية العرف المعدل انقسم فى داخله إلى فريقين بشأن تحديد المرتبة القانونية للعرف المعدل: هل له ذات القوة القانونية لنصوص الدستور ؟ أم له قوة قانونية أقل[٤]؟

إذ ذهب فريق أول إلى أن العرف المعدل له فقط مرتبة وقوة التشريعات

---

(١) انظر : فى عرض هذه الحجة: الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٠.
(٢) راجع: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٩٩.
(٣) نفس المرجع السابق: الدكتور عبد الغنى بسيونى، المرجع السابق، ص ٧٣.
(٤) راجع: ا لدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٩٩.

العـادية، أى القـوانين الصـادرة من البـرلمان، ولا تصل هذه القـوة لمرتبـة النصوص الدستورية. وذهب الفريق الثانى إلى أن العرف المعدل للدستور يجب أن يكون له مـرتبـة هذا الأخير وقـوته القانونيـة، أى تكون لـه مرتبـة نصـوص الدستور ذاتها(١). ونحن من هذا الرأى(٢)، لأن العرف الدستورى المعدل للدستور المكتوب هو وليد إرادة الجماعة ويعبر عن وجدانها وروحها، وحيث أن الهيئات الحاكمـة برضـاء وعدم اعتراض الأمـة درجت على قاعدة عرفيـة تعدل نص دستورى، فيجب أن تكون لها مرتبـة مساوية لنصوص الدستور. فالأمـة هى التى وضعت الدستور المكتوب الجامـد، وهى ذاتها التى رضيت بعرف يعدل بعض نصوصه، فمن المنطقى إذن أن يكون لهذا العرف ذات مرتبة الدستور.

يضـاف لذلك أن إعطاء العرف المعـدل مـرتبـة القوانين العاديـة التى هى أدنى من الدسـتور غير ذى جدوى، لأنه لا يجوز لقاعدة من مـرتبـة أدنى أن تعدل قاعدة دستوريـة مكتوبة من مرتبـة أعلى. فحتى يكون للعرف المعدل هذا الأثر فى تعـديل الدسـتور الجـامد المكتوب، يجب أن نعتـرف له بقـوة معـادلـة للدستور، وإلا لاستحال للعرف أن ينتج هذا الأثر فى تعديل الدستور(٣).

وأخيراً نضيف كذلك لما سبق أن القوة القانونية المعادلة للدستور التى يجب أن تثبت للعرف المعدل، هى الحقيقة العملية التى تفرض نفسها. إذ أن العرف المعدل للدستور هى حقيقة موجودة فى كل الدول رغم دساتيرها الجامدة، وذلك نتيجة التطورات العملية والواقع الحى للنظام السياسى(٤).

---

(١) راجع: الدكتور ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٦٤ - ٦٥؛ الدكتور عبد الفتاح سايرداير، المرجع السابق، ص ٢٥٥.

(٢) ومن بين المؤيدين لهذا الرأى فى الفقه المصرى، نذكر: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠٠؛ الدكتـور ثروت بدوى، المرجع السـابق، ص ٦٤ - ٦٥؛ الدكتـور عبـد الفتـاح سايرداير، المرجع السابق، ص ٢٥٥؛ أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٢٦ - ٣٢٧.

(٣) انظر : الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠٠.

(٤) راجع : Duverger, Manuel de droit const. et de sc. politique, p. 202 - 203.

الفصل الثاني

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة

نقسم الدراسة فى هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالى: -

- المبحث الأول: المقصود بالدساتير المرنة والدساتير الجامدة.
- المبحث الثاني: مظاهر جمود الدستور.
- المبحث الثالث: اجراءات تعديل الدستور الجامد.

المبحث الأول

المقصود بالدساتير المرنة والدساتير الجامدة

تقسيم الدساتير إلي مرنة وجامدة يقوم علي أساس كيفية تعديل الدستور:

سبق أن درسنا فى الفصل الأول تقسيم الدساتير إلى دساتير مدونة أو مكتوبة ودساتير غير مدونة أو عرفية، وقد تأسس هذا التقسيم الأول للدساتير على أساس مصدر القواعد الدستورية أو المصدر المنشئ لها فإذا كانت غالبية هذه القواعد تصدر عن المشرع الدستورى فى شكل وثيقة أو وثائق رسمية فأننا نكون ازاء دستور مدون، وعلى العكس نكون أمام دستور غير مدون إذا كان مصدر معظم قواعد الدستور فى الدولة هو العرف. مثلما الحال فى انجلترا.

والآن يجب أن نحدد أن التقسيم الحالى الذى نحن بصدده الآن، وهو تقسيمها إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة. يجد أساسه فى أسلوب أو كيفية تعديل الدساتير عموماً[1]، فالدستور، وهو عادة يحتل قمة القواعد القانونية، يتمتع بالسمو والهيبة، ويجب أن يتمتع أيضاً عادة بالاستقرار والثبات لأنه يضع أسس

---

(١) انظر: الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستورى، الجزء الثانى، النظام الدستورى فى مصر والجمهورية العربية المتحدة، المرجع السابق، ص ١٠١.

وقواعد نظام الحكم فى الدولة وأيضاً وعادة يضع أسس الايديولوجية السياسية والاقتصادية للدولة(١).

ولذلك مشكلة تعديله تثور وتحتل أهمية خاصة، لأنه مهما كانت دواعى الاستقرار والثبات للدستور، فأنه لا يتصور الثبات المطلق لأى دستور لأن الخلود لله وحده وللشريعه السماوية المنزلة من عند الله، أما دساتير البشر، فهى دساتير وضعية، من وضع هيئات شعبيه تمثل الأمة فى زمن معين وفى تطور سياسى واجتماعى واقتصادى معين. فإذا تطور الزمان وتطورت الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فيجب أن يواكب تطورها تطور نظام الحكم. أى تطور الدستور الذى يضع قواعد نظام الحكم السياسى وأيديولوجية المجتمع والدولة(٢)، ومن هنا تثور مشكلة تعديل الدستور وكيفية اجراء هذا التعديل وهنا نجد من منطلق الفكر القانونى طريقتين اثنتين لا ثالث لهما فى اسلوب أو كيفيه تعديل الدساتير. هل نلجأ لتعديل الدستور ونصوص إلى نفس إجراءات تعديل القانون العادى الصادر من البرلمان؟ أم أن وتعديل نصوص الدستور يجب أن يتم وفق اجراءات أخرى متميزة تتميز بأنها أكثر شدة وصعوبة من اجراءات تعديل القانون العادى؟

إن الإجابة على هذا التساؤل عن طريقة تعديل الدستور أو الدساتير هو الأساس الذى يحكم تقسيم الدساتير إلى مرنه وجامدة.

أولاً: المقصود بالدساتير المرنة:

الدستور المرن La Canstitution souple هو ذلك الدستور الذى يمكن تعديله – أى تغيير بعض قواعده – بذات الاجراءات التى تعدل بها القوانين العادية. ومن ثم فالدستور المرن يمن تعديل قواعده عن طريق ذات السلطة التى تعدل

(١) انظر: أندريه هوريو، ص ٧٠ وما بعدها، چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٦٥ – ٦٦.
(٢) چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٣.
(٣) انظر: الدكتور محسن خليل، المرجع الاسبق، ص ١٠١، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٧٦.

القوانين العادية أى البرلمان، وبذات الاجراءات العادية لتعديل التشريع العادى، فمثلا إذا كان وضع القانون العادى أو تعديله يتم بواسطة البرلمان - المكون من مجلس واحد أو من مجلسين - بالأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان الحاضرين فى الجلسة، فأن الدستور ا لمرن يتبع ذات القواعد الشكلية والاجرائية لوضع أو تعديل هذا القانون العادى، أيضاً عن طريق البرلمان - أى السلطة التشريعية العادية - وأيضاً بالأغلبية المطلقة أو العادية للأعضاء الحاضرين.

والنموذج الأمثل للدستور المرن الدستور العرفى الذى تستمد قواعده أو أغلبها عن طريق العرف والسوابق التاريخية، مثل الدستور الانجليزى(1)، ففى انجلترا مثلاً يستطيع البرلمان الانجليزى أن يعدل قواعد الدستور العرفى، وكذلك قواعد الوثائق الدستورية المكتوبة التى تكمل الدستور العرفى، بذات الاجراءات المتبعه فى سن وتعديل القوانين العادية. ولهذا يقال عادة أن البرلمان الانجليزى يستطيع أن يفعل كل شئ، عدا أن يجعل من الرجل امرأة!(2).

ولكن الدساتير المكتوبة أو المدونة ليست كلها جامدة، فمن الممكن أن يوجد دستور مدون أى غير عرفى، ويكون مرناً فى ذات الوقت طالما أنه لم ينص فيه على تعديله باجراءات خاصة تختلف عن اجراءات وضع أو تعديل القانون العادى. مثال ذلك دستور ١٨١٤ و ١٨٣٠ فى فرنسا، والدستور الايطالى القديم لعام ١٨٤٨م التى مرونته سمحت لموسولينى أن يغير جذرياً من التنظيم الدستورى إلى الديكتاتورية الفاشستية بواسطة قوانين عادية(3).

وهكذا فى ظل الدستور المرن، أو فى البلاد ذات الدساتير المرنة، لا توجد تفرقة فى القيمة أو القوة القانونية بين القانون أو التشريع العادى وبين قواعد الدستور. فالدستور والقانون العادى سواء بسواء فى القوة القانونية طالما أن

(١) انظر: الدكتور فؤاد العطار، النظم السايسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٧٦.

(٢) انظر: الدكتور ابراهيم شيحا، فى المؤلف المشترك مع استاذنا الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٠٦.

(٣) راجع: چورچ بيردو، القانون الدستورى والنظم السايسية، المرجع السابق، ص ٧٦.

النوعين من القواعد يخضعان لذات الاجراءات فى تعـديلهما وعن طـريق ذات السلطة التشريعية العادية (البرلمان) . قد يقال أنه فى كل الحالات – ورغم مرونة الدستور – هناك فارق موضوعى بين قواعـد الدستور وبين القـوانين العادية، بمعنى أنه طبقاً للمعيار الموضوعى أو المادى التى يعتد بمـادة أو موضع القاعدة يكون لقواعد الدستور التى تنظم أسس نظام الحكم وأسس الدولة علواً موضوعياً على قواعد القوانين العادية التى تكون موضوعاتها تفصيلية وأقل أهمية نسبياً.

ولكن المعيار المادى أو الموضوعى لا يعتد به ولا قيمة له فى التفرقة والتمييز بين درجات القوة القانونية لقواعد النظام القانونى، وإنما الذى يعتد به فى هذا الشأن هو المعيار العضوى أو الشكلى[1] . فطالما أن الدستور المرن بحكم تعريفه يتم تعديله عضوياً وشكلياً عن طريق البرلمان وبنفس اجراءات وضع تعديل القانون العادى، فلا توجد إذن أية تفرقة أو تمييز فى القوة القانونية بين قواعد الدستور وقواعد القانون، فالاثنان لهما بالتالى ذات المرتبة فى نطاق تدرج القواعد القانونية[2] .

وقد رأى بعض الفقة المشايع للدساتير المـرنة أكثر من الجـامدة، أن مرونة الدستور وسهولة قابليته للتعديل مثل أى قانون عـادى، هو ميزة له إذ تجعله قابلا للتطور باستمرار مع تطـورات الحياة السـياسية والاجتماعية ومع الأفكار الجديدة . كما قالوا أن هذه القابلية للتطـور للدستور المرن ليس من شأنها، من ناحية أخرى، زعزعة استقراره واستقرار نظام الحكم المستمد منه أو من نصوصه، لأنه حتى القـوانين العـادية تتمتع بقدر هـام من الثبات، وأن الدستـور المرن رغم قابلية تعديله بذات اجـراءات القـوانين العـادية، إلا أنه يصعب تصـور تعـديله من الناحيـة العمليـة، إلا إذا اقتنعت الأفكار وكافة

---

(١) چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٧٦ – ٧٧ .

(٢) انظر: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠٢ Lafernère ، المرجع السابق، ص٢٨٢ .

الاتجاهات الشعبية بضرورة هذا التعديل فهو رغم مرونته يتمتع أيضاً باستقرار نسبى إلى حد كبير(١) .

ثانياً: المقصود بالدساتير الجامدة:

الدستور الجامد La Constitution Rigide هو الذى لا يمكن تعديله بالإجراءات العادية لتعديل القانون العادى، وإنما يستلزم تعديله اتباع اجراءات وشروط أكثر شدة وأكثر صعوبة من اجراءات تعديل القانون العادى(٢) .

والدساتير الجامدة هى التى تحدد اجراءات وشروط تعديلها بنصوص صريحة داخلها، وعموماً تتميز هذه الاجراءات الخاصة بالتعديل - رغم اختلافها فى الدساتير - تتميز بطولها النسبى بالمقارنة بتعديل القانون العادى، كما تتميز بأن السلطة التى تتولى التعديل تختلف عن السلطة التشريعية العادية فى تشكيلها العادى، فهذه السلطة التى تقرر التعديل فى النهاية تسمى السلطة التأسيسية المنشأة Pouvoir Constituant Dérivé، وهى من الناحية الشكلية أعلى مرتبة من السلطة التشريعية العادية التى تضع القوانين(٣) . فمثلا القانون العادى يضعه البرلمان بالأغلبية العادية أو المطلقة، أما تعديل الدستور فحتى لو تم بواسطة البرلمان إلا أن الدساتير فى عمومها تتطلب أغلبية مشددة لاقراره كثلثى أعضاء البرلمان جميعاً، وتكون الاجراءات أكثر تعقيداً، وقد تتطلب الدساتير أيضاً استفتاء الشعب على التعديل بعد اقراره من البرلمان مثل اجراءات تعديل دستور مصر لعام ١٩٧١ (٤) .

---

(١) الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٠٨ ، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠٢ .

(٢) انظر: G. Burdeau, essai sur la révision des lois constitutiomelles, Thése paris 1930, mème auteur, Droit constitutionnel, op. cit., p. 75 - 76.

(٣) انظر: أندريه هوريو، المرجع الاسبق، ص ٣٣٦ .

(٤) انظر: الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٧٧ - ١٧٨ ، الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستورى فى الكويت، ١٩٦٨ ، ص ٣٩ ، الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية، ١٩٧٤ ، المرجع السابق، ص ٦٧ ، الدكتور عبد الغنى بسيونى، المرجع السابق، ص ١٣٧ .

ويجب أن نقول أن معظم دساتير الدول المعاصرة هى دساتير جامدة، تطلبت نصوصها اجراءات أكثر تعقيداً وشده من اجراءات تعديل القانون العادى. فمثلاً جميع دساتير مصر منذ دستور ١٩٢٣ حتى دستور ١٩٧١ الحالى دساتير جامدة، تضمنت نصوصاً اجبارية مشددة لتعديلها، كذلك كافة دساتير فرنسا منذ دستور ١٧٩١ و ١٧٩٣ حتى دستور ١٩٥٨ الحالى هى دساتير جامدة باستثناء دستورين فقط هما دستور ١٨١٤ ودستور ١٨٣٠ اللذين كانا وحدهما مرنين. ونذكر أيضاً كمثال للدساتير الجامدة دساتير الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وبلجيكا والمانيا والاتحاد السوفيتى.

وترجع حكمة تفضيل معظم الدول المعاصرة للدستور الجامد، هى ضمان الثبات والاستقرار لقواعد الدستور، فلا يتم تعديلها بسهولة وبساطة مثل تعديل القانون العادى. ذلك أن قواعد الدستور نظراً لأهميتها وتعلقها بنظام الحكم فى الدولة وأسس المجتمع وايديولوجيته، يجب ألا تخضع للأهواء العارضة للأغلبيات الحزبية فى البرلمان، لأن من شأن ذلك فقدان قواعد الدستور للثبات والاستقرار وتعريض نظام الحكم للتقلبات والتعديلات العشوائية غير المدروسة، وهذا خطر على الدولة[1].

وهناك أهمية ومزية أخرى جوهرية للدستور الجامد، الذى يخضع فى تعديله لإجراءات أكثر صعوبة وشدة من اجراءات تعديل القانون العادى: ذلك أن جمود الدستور على هذا النحو هو الذى يحقق فعلا وقانوناً سمو وعلو قواعد الدستور على قواعد القانون العادى. فحيث أن المعيار الشكلى هو الذى يعتد به وحده فى تدرج القواعد القانونية، فأن جمود الدستور يحقق ويضمن بالتالى اعطاء قواعد الدستور أعلى مرتبة قانونية فى سلم القواعد القانونية النافذة فى الدولة وهو ما يسمى بمبدأ علو الدستور[2]. ومن ثم لا تستطيع السلطة التشريعية

(١) انظر: چورچ بيردو، المرجع الاسبق، ص ٧٧ و ٨٥، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠١ - ١٠٢.

(٢) چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٧٦ و ٨٤.

العادية (أى البرلمان) أن تضع أو تسن قانوناً مخالفاً للدستور، نظراً لعلو الدستور الجامد وقواعده على القوانين، ومن باب أولى لا تسطيع السلطة التنفيذية أن تصدر لائحة إدارية تخالف قاعدة دستورية.

المبحث الثاني

مظاهر جمود الدستور

أهم مظهر لجمود الدستور هو أن يتضمن الدستور نفسه النص على اجراءات وشروط شكلية مشددة لتعديل أى نص من نصوصه، شروط واجراءات تتميز بأنها تفوق فى صعوبتها اجراءات تعديل القانون العادى الصادر من البرلمان.

إذن المظهر الشائع لدى الدول هو امكانية تعديل الدستور، ولكن مع ضرورة اتباع هذه الاجراءات والشروط الخاصة المشددة التى نص عليها الدستور نفسه لامكانية تعديله.

ولكن قد تلجأ بعض الدساتير الجامدة إلى مظاهر أخرى لجمود الدستور أكثر شدة، تصل فى قوتها وشدتها إلى نوع من الجمود المطلق لنصوص الدستور. ذلك أن بعض الدساتير قد تحرم تعديل بعض نصوصها أو بعض أحكامها بطريقة مؤيدة، وذلك امعاناً فى ضمان استقرار هذه الأحكام أو القواعد. كما أن بعض الدساتير الجامدة تلجأ إلى تحريم زمنى محدد لكل نصوصها، فهو تحريم يشمل نطاقه كافة قواعد الدستور، ولكن ليس بصورة مؤيدة ولكن بصورة مؤقتة أو لفترة محددة.

ومن ثم يمكن تقسيم مظاهر جمود الدستور إلى طائفتين: تحريم تعديل الدستور من ناحية، وأجازة التعديل بشروط واجراءات مشددة من ناحية أخرى. وتناولهما فيما يلى:

أولاً: تحريم تعديل الدستور:

قد توغل بعض الدساتير الجامدة وتشتط فى تأكيد جمودها، فتنص على تحريم تعديل الدستور حرصاً من واضعيها على تأكيد بقاء أحكامها وعدم

تغييرها. ولكن ليس المقصود هنا التحريم الأبدى المطلق أى التحريم الذى يشمل موضوعياً كل نصوص الدستور وزمنياً إلى أبد الآبدين. ليس هذا هو المقصود بالتحريم، لأن واضعى الدساتير ليسوا من السطحية وعدم الادراك إلى حد اشتراط التحريم المطلق الأبدى والكلى[1]. لأن مثل هذا التحريم الشامل الأبدى هو بلا شك يخالف سنة الحياة والتطور ثم أنه غير منطقى، ولا خلاف بين الفقه على ادانته وعدم شرعيته[2].

وإنما المقصود هنا هو تحريم نسبى، أى نسبى من حيث الموضوع أو بعض نصوص الدستور وليس كلها، أو نسبى من حيث الزمن فيكون التحريم قاصر على فترة زمنية محددة. ونشير إلى هذين النوعين من التحريم:

أ - التحريم الموضوعي: وهو يسمى أيضاً بالحظر الموضوعى، ومعناه أن الدستور يتضمن نصاً يحرم بمقتضاه اجراء أية تعديلات تتعلق ببعض نصوص الدستور أو بعض قواعده وليس كلها. ويكون تحريم هذا البعض من قواعد الدستور أبدياً من حيث الزمن. وترجع حكمة التجاء واضعى الدستور إلى هذا التحريم الأبدى لبعض قواعده أو أحكامه، هى أنهم يرون أن تلك القواعد جوهرية وأساسية فى بناء الدولة ونظام الحكم أكثر من غيرها. ولذلك فأن السلطة التأسيسية واضعة الدستور تريد أبعاد أى تعديل محتمل يمسها أو يهددها لضمان استقرارها الأبدى.

ومثال هذا التحريم الموضوعى ما نص عليه دستور ١٩٤٦ الفرنسى من تحريم تعديل الشكل الجمهورى للدولة[3]. وهو ما نص عليه أيضاً دستور ١٩٥٨

---

(١) راجع: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٤.

(٢) راجع: الدكتور ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٨٥، الدكتور على الجمل، المرجع السابق، ص ٩٨، الدكتور محمد حسنين عبد العال، القانون الدستورى، ١٩٧٥، ص ١١٥، الدكتور عبد الغنى بسيونى، المرجع السابق، ص ١٣٩.

(٣) وهو ما كان قد نص عليه لأول مرة التشريع الدستورى الصادر فى ١٤ أغسطس ١٨٨٤، والذى أضاف فقرة جديدة تمنع تعديل الشكل الجمهورى للدولة، الى المادة الثامنة من دستور ١٨٧٥.

الفرنسي الحالى فى نهاية المادة ٨٩ منه التى نظمت اجراءات تعديل الدستور. كذلك الدستور الايطالى الحالى لعام ١٩٤٧م حرم تعديل النظام الجمهورى (مادة ١٣٩)[١]، أيضاً من أمثلة التحريم الموضوعى ما نص عليه دستور ١٩٢٣ فى مصر – فى المادة ١٥٦ – من تحريم تعديل الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى ونظام وراثة العرش ومبادئ الحرية والمساواة التى كفلها الدستور. وهذه الأحكام المحظور تعديلها فى دستور ١٩٢٣ تمثل فى حقيقة هذا الدستور أغلب أحكامه أو أكثرها أهمية، أو جوهر هذا الدستور.

ب– التحريم الزمنى: وهو يستهدف حماية الدستور بالكامل أو بعض أحكامه ضد أى تعديل، خلال فترة زمنية معينة تكفى لاستقرار أحكامه. فتحريم التعديل هنا من حيث النطاق كلى عادة فيشمل كل الدستور، ولكنه تحريم نسبى فى الزمن فهو ليس مؤيداً بل لفترة محددة يجوز بعدها اجراء التعديل بالشروط الخاصة التى نص عليها الدستور.

ومثال ذلك التحريم الزمنى دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧، الذى حرم تعديل أحكامه حتى عام ١٨٠٨، ولكن عادة يكون التحريم الزمنى يشمل كل أحكام الدستور فيمنع تعديلها بالكامل خلال فترة محددة، ومن أمثلة ذلك دستور ١٧٩١ الفرنسى الذى حرم تعديله بالكامل خلال الأربعة أعوام الأولى. وكذلك دستور مصر لعام ١٩٣٠ الذى حرم تعديله بالكامل خلال العشر سنوات التالية لنفاذه. وكأمثلة أيضاً للحظر الزمنى نذكر دستور ١٩٤٦ الفرنسى الذى حرم تعديل أى نص من نصوصه إذا كان الاقليم الفرنسى أو جزء منه محتلاً بقوات أجنبيه، وطوال هذا الاحتلال. وهو التحريم الذى نص عليه أيضاً دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨[٢].

مدى قانونية تحريم تعديل الدستور:

فلنتساءل عن موقف الفقه الدستورى من اتجاه بعض الدساتير الجامدة إلى

(١) راجع: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٩ هامش (٣٢).

(٢) أنظر فى هذا المعنى: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٥.

تحريم تعديل بعض أحكامها بصورة مؤبدة (التحريم الموضوعى) أو تحريم تعديل الدستور بصورة مؤقتة (التحريم الزمنى) ويتحدد التساؤل فى القيمة القانونية لهذا التحريم.

اختلف الفقه الى عدة اتجاهات، يمكن حصرها فى اتجاهات أربعة على النحو التالى: -

١- **هناك اتجاه فقهي أول**، مع عدم قانونية أو عدم شرعية هذا التحريم بوجهيه سواء التحريم الموضوعى أو التحريم الزمنى[١]. ونحن نؤيد هذا الاتجاه، وتتلخص حجج هذا الاتجاه الذى نؤيده والذى ينادى بعدم قانونية تحريم تعديل الدستور على أى وجه فى حجتين رئيسيتين: من ناحية أولى أن الدستور وهو التشريع الأعلى للبلاد يجب أن يساير تطور المجتمع والحياة السياسية والاجتماعية، ومن ثم فإن تحريم تعديله ولو أنصب على بعض أحكامه يتعارض مع ضرورات التطور سيما وأن الأحكام المحرم تعديلها تمس جوهر نظام الحكم فلا يجوز تجميدها بشكل مطلق أو أبدى أو حتى لفترة محددة لأن هذا الجمود الشديد قد يؤدى إلى الثورة أو الانقلاب للخروج من هذا الجمود المتطرف للدستور[٢].

والحجة الرئيسية الثانية هى أن تحريم تعديل الدستور يتعارض مع مبدأ السيادة الشعبية، إذ لا تجوز للأمة (أو ممثليها) التى وضعت الدستور أن تجور على حق الأجيال المقبلة فى تعديل هذا الدستور أو تغييره جزئياً أو كلياً. فالشعب فى جيله الحاضر لا يجوز له حرمان الشعب فى جيله المستقبل من حقه فى تعديل الدستور وتغيير نظام الحكم. ولذلك مثلاً نجد أن أول دساتير الثورة

(١) ومن هذا الفقه نذكر: فى فرنسا الفقيه لافريير Laferriére، المرجع السابق، ص ٢٨٨ وما بعدها - وفى مصر: الدكتور عبد الحميد متولى، المفصل فى القانون الدستورى، ص ١٥٤، الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٢٩٣، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص١٠٧.

(٢) أنظر: لافريير، المرجع السابق، ص ٢٨٨.

الفرنسية، وهو دستور ١٧٩١ قد نص صراحة على أن «الجمعية الوطنية التأسيسية تعلن أن الأمة لها حق لا يسقط بالتقادم يتمثل فى حقها فى تغيير دستورها». كذلك نص اعلان حقوق الإنسان لعام ١٧٩٣ على أن «لكل شعب أن يغير ويعدل دستوره دائماً، وأن جيلاً من الأجيال لا يجوز له أن يخضع الأجيال المستقبلة لقوانينه»[١].

ويمكن أن نضيف أيضاً لصالح هذا الاتجاه الذى يذهب إلى عدم مشروعية وبطلان تحريم تعديل الدستور، يمكن أن نضيف أن الوقائع العملية أثبتت أن هذا التحريم ليس له أية قيمة فى الواقع، إذ سرعان ما أصابت يد التعديل تلك الدساتير التى حرمت تعديل نصوصها كلياً أو جزئياً. ومثال ذلك دستور فرنسا – بعد ثورتها – الصادر عام ١٧٩١ والذى حرم تعديل نصوصه جميعاً لمدة أربع سنوات تالية، ثم تغييره رغم ذلك بعد عامين فقط بدستور ١٧٩٣ الذى وضعته الجمعية التأسيسية المسماة بـ La Convention[٢]. كذلك دستور ١٩٣٠ الذى حرم أى تعديل عليه قبل مرور عشر سنوات على نفاذه، ثم الغائه رغم ذلك تحت ضغط الشعب بعد أقل من خمس سنوات من اصداره، وتمت العودة لتطبيق دستور ١٩٢٣. أيضاً دستور ١٩٢٣ نفسه الذى تضمن نصاً – كما سبق ورأينا – يحرم تعديل نظام وراثة العرش ومبادئ النظام النيابى البرلمانى التى قام عليها هذا الدستور، سقط مع ذلك بالكامل عقب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢.

وهكذا فالنصوص التى تحرم تعديل الدساتير ليس لها أية قيمة قانونية على الاطلاق، فهذا التحريم باطل. وهذه النصوص التى تحرم التعديل تصبح مجرد أمانى ورغبات لا قيمة قانونيةلها. كما أنها ليس لها أى قيمة عملية، إذ من حق الأمة دائماً ممثلة فى السلطة التأسيسية المنشأة تعديل أى نص فى الدستور – رغم هذا التحريم – بشرط مراعاة الاجراءات الواجبة عند تعديل الدستور[٣].

(١) انظر: لافريير Laferriére، المرجع السابق، ص ٢٨٨، الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١١٥ – ١١٦.

(٢) راجع: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٢٧٨ وما بعدها.

(٣) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠٧.

٢- **وهناك اتجاه فقهي ثان،** عكس الاتجاه السابق، يرى مشروعية وقانونية النصوص التى تحرم تعديل الدستور تحريماً موضوعياً لبعض أحكامه أو وقتياً لكل أحكامه أو بعضها. ويسلم أنصار هذا الاتجاه بأن تحريم التعديل قد يكون من الناحية السياسية والفلسفية متعارضاً مع مبدأ سيادة الشعب، وقد يكون مناقضاً لواقع التطور. ولكن يرون أنه من الناحية القانونية البحتة هذه النصوص التى تحرم التعديل تبقى مشروعة قانوناً، ويكون التعديل محظور قانوناً بالتالى.

والحجة القانونية الرئيسية لهذا الاتجاه هى أن الأمة إذا وضعت دستورها وقيدت نفسها مختارة بنص صريح يحظر تعديل بعض أحكام الدستور. وأجازت تعديل أحكامه الأخرى باجراءات خاصة، فيجب أن تلتزم الأمة والسلطات التى انشأتها تلك القيود التى قبلتها مسبقاً. فما دام أن الدستور باق لم يسقط أو يتغير بثورة أو انقلاب فيجب احترام نصوصه جميعاً. ومنها تلك التى تحرم تعديل الدستور أو تخضع التعديل لاجراءت معينة. ولا يقال أن الأمة باعتبارها مصدر السلطات تفعل ما تريد، هذا غير جائز قانوناً، لأنه من الناحية القانونية البحتة الأمة لا تزاول سيادتها وسلطاتها الا على الوجه المبين فى الدستور نفسه. والخروج على ما وضعه الدستور من ضوابط وشروط واجراءات يكون مخالفة قانونية، ولو جاء ذلك من السلطات العامة التى انشأتها الأمة[1].

٣- **الاتجاه الثالث،** ويمثله الاستاذ الفرنسى چورچ بيردو Gerorge Burdeau يفرق فى الحكم بين نوعى التحريم: التحريم الموضوعى الذى يتصل بمنع تعديل بعض قواعد الدستور مؤبداً، والتحريم الزمنى أو الوقتى الذى يتصل بحظر تعديل الدستور كله أو بعضه لمدة زمنية محددة. فهو يرى أن التحريم الموضوعى لا يكون له أية قيمة قانونية، ويكون النص المتضمن للتحريم باطلاً فى ذاته، لأنه لا يجوز للسلطة التأسيسية للأمة وقت وضع الدستور أن

---

(١) من أنصار هذا الرأى، الدكتور عثمان خليل، المبادئ الدستورية العامة، ١٩٥٦، ص ٣١ وما بعدها، الدكتور عبد الفتاح حسن، النظام الدستورى فى الكويت، المرجع الاسبق، ص ٤٠.

تقيد السلطة التأسيسية فى وقت لاحق فى المستقبل[1] . أما التحريم الزمنى أو الوقتى فهو – فى رأيه – مشروع، ويجب احترام النصوص الذى تضمنت هذا النوع من الحظر. ويضرب مثلاً بالنص الذى يحرم تعديل الدستور أثناء احتلال اقليم الدولة، ويقول أن مثل هذا التحريم يجب أن يكون مشروعاً لأن له ما يبرره لأن ارادة الأمة تكون معيبة وقت الاحتلال فلا يتصور ممارسة السلطة التأسيسية للأمة. وفى الأمثلة الأخرى للحظر الزمنى، هو يرى شرعيتها نتيجة حاجة الدستور الجديد للثبات والاستقرار، مما يبرر تحريم تعديله فى فترة معقولة تلى نفاذه[2] .

٤- **والاتجاه الرابع والأخير:** يذهب إلى أن تحريم التعديل عديم القيمة القانونية بالنسبة للسلطة التأسيسية الأصلية، فى حين أنه واجب الاحترام وله قيمته القانونية بالنسبة للسلطة التأسيسية المنشأة[3] ، ولكى نفهم جيداً هذا الرأى يجب أن نبين الفارق بين هاتين السلطتين التأسيسيتين: فالسلطة الأصلية هى أعلى سلطة فى الدولة على الاطلاق لأنها تختفى بالغاء الدستور القائم ووضع دستور كامل جديد، ويمارسها فى ظل مبدأ سيادة الأمة والشعب الجمعية التأسيسية المنتخبة لوضع الدستور أو الاستفتاء الشعبى على دستور جديد. هذا بينما السلطة التأسيسية المنشأة هى سلطة أدنى درجة وتختص بمجرد تعديل الدستور القائم تعديلاً جزئياً، وهى عادة – كما سنرى – يمارسها فى الغالب البرلمان القائم باجراءات خاصة تتميز بأشتراط أغلبية كبيرة لتقرير التعديل تعلو على الأغلبية العادية التى تكفى لوضع وتعديل القوانين العادية.

---

(١) انظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٤، وقد أيده فى الفقه المصرى، الدكتور يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ٧٠، الدكتور محمد حينين عبد العال، المرجع الاسبق، ص ١٣٤ .

(٢) چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٥.

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٥، ص ٩٥ وما بعدها،

وبناء على ما سبق، فأن هذا الرأى الأخير يذهب إلى أن النصوص التى تحرم تعديل الدستور، لا قيمة لها إزاء السلطة التأسيسية الأصلية بما لها من علو مطلق واختصاص مطلق أيضاً، فهى لا تتقيد بالنصوص التى تحرم التعديل. فهذه النصوص تصبح مجرد أمانى تدعوها للتأنى فى تعديل الدستور، ولكن لا تحرمها من تعديل أى نص فى الدستور حتى أيضاً تلك النصوص التى حرم هذا الدستور تعديلها. أما السلطة التأسيسية المنشأة وهى أقل قوة ودرجة، فهى يجب أن تتقيد بما رسمه لها الدستور من اختصاص محدد، ألا وهو اجراء ما سمح لها الدستور بامكانية تعديله، دون تلك النصوص التى حرمها الدستور من اجراء تعديلها[1].

ثانياً: اجازة التعديل بشروط واجراءات مشددة:

فى الحقيقة إن الدساتير الجامدة التى تتضمن نصوصاً تحرم بمقتضاها تعديل الدستور أو بعض أحكامه، قليلة فى عددها جداً بالمقارنة بمعظم الدساتير التى تجيز تعديل كافة نصوصها، ولكن مع ضرورة اتباع اجراءات خاصة متميزة. مع ملاحظة أن تلك الدساتير القليلة التى تحرم تعديل بعض نصوصها، تقرر أيضاً أن باقى نصوص الدستور تقبل التعديل مع اشتراط مراعاة الاجراءات الخاصة الضرورية لاجراء هذا التعديل طبقاً للدستور.

إذن الوضع الأكثر شيوعاً، أو المظهر الغالب لجمود الدساتير، هو أن ينص الدستور على ضرورة اتباع اجراءات متميزة لإمكانية تعديله، وتميز تلك الاجراءات يأتى من أنها أكثر صعوبة وأكثر شدة وتعقيداً من اجراءات تعديل القوانين العادية.

وسوف نرى فى المبحث التالى ماهية هذه الاجراءات المتميزة فى صعوبتها

(١) قريب من هذا الرأى ما يراه الدكتور فؤاد العطار رحمه الله، إذ يقول «... على أنه إذا اجمعت السلطات التى أوجدها الدستور على اقتراح تعديل أحكام الدستور التى تضمنها الحظر، على أن يعرض على الشعب لاستفتائه فيه... فلا يعد ذلك خروجاً على أحكام الدستور من الجانب القانونى»، المرجع السابق، ص ١٨٣.

وطولها وشدتها النسبية. ولكن فى هذا المقام للتدليل على الشروط والاجراءات الخاصة المتميزة لتعديل الدساتير الجامدة، يكفينا أن نعطى بعض الأمثلة فى دساتير بعض الدول. وسنختار - على سبيل المثال - فرنسا، ايطاليا، لبنان، ومصر.

أ - **ففى فرنسا:** فى ظل الجمهورية الثالثة، كان دستور ١٨٧٥م دستوراً جامداً يتطلب لتعديله اجراءات مطولة وأكثر صعوبة بكثير من تعديل القانون العادى. فلتعديل دستور ١٨٧٥ كانت هناك مرحلتان جوهريتان يجب تحقيقهما: **فأولا:** كان لابد أن يقرر كل من مجلس النواب Le Chambre des députés ومجلس الشيوخ Le Sénat موافقتهما على مبدأ تعديل أحد أو بعض النصوص فى الدستور. **وثانيا:** بعد ذلك لاعداد واقرار هذا التعديل نهائياً، كان لابد من اجتماع مجلسى البرلمان فى هيئة مؤتمر كان يسمى «بالجمعية الوطنية[1]»، واقرار التعديل بأغلبية مشددة لأعضاء هذا المؤتمر.

- وفى ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة كان دستور ١٩٤٦ أيضاً دستوراً جامداً. وكان تعديل الدستور تقرره الجمعية الوطنيه وحدها - التى حلت محل النواب فى دستور ١٨٧٥ السابق على دستور ١٩٤٦ - ولكن باجراءات أكثر شدة من تعديل القانون العادى. فكان لابد من التصويت أولاً بالموافقة على مبدأ التعديل، وثانياً يجب بعد ذلك ويعد مرور ثلاثة أشهر على الأقل تصويت آخر بإقرار التعديل نهائياً وبأغلبية مشددة. وإذا لم تتحقق الأغلبية المطلوبة فلا ينفذ التعديل فى هذه الحالة إلا بعد موافقة الشعب فى استفتاء عام[1].

- وفى ظل الجمهورية الخامسة الحالية التى أنشأها الدستور الفرنسى الحالى

---

(١) منعاً للخلط، هناك فارق بين اصطلاح الجمعية الوطنية فى دستور ١٨٧٥ حيث كان هذا الاصطلاح يعنى اجتماع المجلسين معاً فى هيئة مؤتمر، وبين مفهوم هذا الاصطلاح فى دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦ والجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨، حيث أصبحت الجمعية الوطنية تعنى فقط المجلس الأدنى وحده.

(٢) انظر: چورج بيردو، المرجع الساق، ص ٨٥، أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٨.

لعــام ١٩٥٨م، نصت المادة ٨٩ على اجـراءات مطولة لامكانيــة تعـديل هذا الدستور الجامد: فالحق فى المبادرة بطلب التعديل يرجع أما لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول (رئيس الوزراء)، وأما لأعضاء البرلمان. ثم يجب موافقة كل من مجلسى البرلمان، الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، على مبدأ التعديل بتصويت منفصل ومتطابق وبالأغلبية المطلقة العادية (أغلبية الأعضاء الحاضرين فى الجلسة). وبعد ذلك لأجل اقرار التعديل نهائياً حتى يكون نافذاً، لرئيس الجمهورية الخيار بين وسيلتين: إما عرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبى ويكون نافذاً بالتالى بموافقة الشعب، وأما – كوسيلة بديلة – أن يدعو الرئيس مجلسى البرلمان فى هيئة مؤتمر لاقرار التعديل، ولا بد لذلك من أغلبية مشددة هى أغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلسين. هذا ويلاحظ أنه فى حالة ما إذا كانت المبادرة الأولى بطلب التعديل صادرة من أحد أعضاء البرلمان – وليس من رئيس الجمهورية، ففى هذه الحالة ليس للرئيس الاختيار المشار إليه أعلاه، إذا يجب حتماً لاقرار التعديل نهائياً اجراء الاستفتاء الشعبى، دون امكانية العرض على البرلمان منعقداً فى صورة مؤتمر[١].

يبقى أن نشير بشأن اجراءات تعديل دستور ١٩٥٨ الفرنسى الحالى، ان الاجراءات المشار اليها أعلاه والتى اشترطتها المادة ٨٩ من الدستور لم تعد هى الأسلوب الوحيد لتعديل الدستور، وان كانت هى الأصل العام طبقاً لصريح نص الدستور. ذلك أنه منذ عام ١٩٦٢ جرى تقليد تأكد فيما بعد وانتج ما يشبه العرف الدستورى المعدل بالاضافة، من مقتضاه أن تعديل دستور ١٩٥٨ أصبح ممكناً كذلك عن طريق الاستفتاء الدستورى وحده ودون سبق موافقة مجلسى البرلمان على مبدأ التعديل. وذلك بالتطبيق للمادة ١١ من الدستور التى تجيز لرئيس الجمهورية – بناء على اقتراح الوزير الأول أو اقتراح مشترك لمجلسى

(١) أنظر فى هذا الشأن:

Ci. Leclercq, droit contitutionnel et Institutions politiques, 4éme édition, 1984, p. 97 et 98 et p. 404 et s., André Hauriou et autres, op. cit., p. 338-339.

البرلمان – استفتاء الشعب فى مشروعات القوانين المتصلة بتنظيم السلطات العامة، ورغم أن هذه المادة (١١) لم تواجه أصلاً حالة تعديل الدستور، لأن التعديل نظمته المادة ٨٩ وحدها، ألا أنه فى عام ١٩٦٢ استخدمها الجنرال ديجول لأول مرة لتعديل دستور ١٩٥٨ فى خصوص طريقة انتخاب رئيس الجمهورية. فأصبح انتخاب الرئيس – بناء على الاستفتاء طبقاً للمادة (١١) بالاقتراع العام المباشر للشعب نفسه، بعد أن كان انتخابه يتم قبل التعديل بواسطة مجلسى البرلمان. وقد تأكد امكانية استخدام الاستفتاء وحده طبقاً للمادة (١١) لتعديل الدستور، فى مناسبة أخرى عام ١٩٦٩[1]. وهكذا تأكد فى الواقع العملى الفرنسى أن تعديل دستور ١٩٥٨ يتم بأحد طريقين: أما طبقاً للمادة ٨٩ وهى الأصل العام أو القاعدة العامة، واما عن طريق الاستفتاء وحده طبقاً للمادة ١١[2].

ب- **وفي ايطاليا:** نص الدستور الايطالى الصادر عام ١٩٤٧ (الحالى) وهو دستور جامد، نص على اجراءات صعبة ومشددة لامكانية تعديله، وذلك فى المادة ١٣٨ منه. فاقرار التعديل يتطلب موافقتين متتاليتين لمجلسى البرلمان، يفصل بينهما ثلاثة أشهر على الأقل. وفى الموافقة الثانية يجب توافر أغلبية مشددة تتمثل فى الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين (وليس فقط أغلبيه الأعضاء الحاضرين فى الجلسة)، ويجب أن نضيف أن الدستور الايطالى يسمح بامكانية تعديله عن طريق آخر غير مجلسى البرلمان، وهو طريق الاستفتاء الشعبى وحده. وذلك إذا طلب ذلك خمس أعضاء أحد مجلسى البرلمان (النواب أو الشيوخ)، أو خمسمائة ألف ناخب، أو خمسة من مجالس الأقاليم Canseils régionaux.

---

(١) وقد تشكك معظم الفقه الدستورى الفرنسى فى مدى دستورية هذا الالتجاء للمادة ١١ دون المادة ٨٩ الاصلية فى ميدان التعديل: انظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٧ وما بعدها، ليكليرك Leclaroq المرجع السابق، ص ٩٩ – ١٠٠.

(٢) انظر: Locleroq ، المرجع السابق، ص ٤٠٤ و٤١٣.

جـ- وفي لبنان: نص دستورها الصادر عام ١٩٢٦ – وهو دستور جامد – نص على اجراءات مطولة وصعبة نسبياً لامكانية تعديل هذا الدستور. فاقتراح العديل يكون بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو بناء على طلب مجلس النواب. فإذا جاء الاقتراح من رئيس الجمهورية، تقوم الحكومة حينئذ بتقديم مشروع التعديل الى مجلس النواب.

أما إذا جاء اقتراح التعديل من مجلس النواب، فهو يخضع لاجراءات مطولة ومعقدة هى كالتالى: يجب أن تأتى المبادرة الأولى من عشرة نواب على الأقل، ويجب أن يوافق المجلس على المبادرة هذه بأغلبية ثلثى أعضائه جميعاً، وبهذه الموافقة الكبيرة، تكون إزاء اقتراح صادر من المجلس ذاته، ويجب أن يبين اقتراح المجلس عند التصويت المواد المطلوب تعديلها بصورة واضحة محددة. ثم يقوم رئيس مجلس النواب باحالة اقتراح المجلس الى الحكومة، طالبا اليها أن تضع مشروع التعديل وتعرضه على المجلس فى خلال أربعه أشهر. وإذا لم توافق الحكومة على هذا الاقتراح فعليها أن تعيد القرار إلى المجلس ليدرسه ثانية. فإذا أصر المجلس على اقتراحه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، فلرئيس الجمهورية حينئذ إما اجابة المجلس الى رغبته أو إصدار مرسوم بحله واجراء انتخابات جديدة فى خلال ثلاثة أشهر. وإذا أصر المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل خلال أربعة أشهر.

وفى النهاية لكى يكون مشروع التعديل نهائياً ونافذاً لابد من موافقة ثلثى أعضاء مجلس النواب(١).

د - وفي مصر: دساتير مصر كانت – كما سبق القول – كلها دساتير جامدة، تضمنت نصاً يتطلب لتعديلها ضرورة اتباع اجراءات غير عادية وأكثر صعوبة من اجراءات تعديل القانون العادى. وإذا جئنا لدستور مصر لعام ١٩٧١ الحالى، فأننا نجد اجراءات تعديل الدستور قد تضمنتها المادة ١٨٩

---

(١) المواد من ٧٦ إلى ٧٩ من دستور الجمهورية اللبنانية، انظر: الدكتور محمود حلمي، دستور جمهورية مصر العربية، والدساتير العربية المعاصرة، الطبعة الثانية ١٩٧٩، ص ١٩–٢٠.

التى تطلبت الاجراءات التالية (مع ملاحظة أننا سنعود لدراسة تعديل دستور ١٩٧١ فى القسم الثالث من هذا الكتاب).

يجب أولاً أن يأتى طلب تعديل الدستور (مادة أو أكثر من مواد الدستور) إما من رئيس الجمهورية، وأما من مجلس الشعب بشرط أن يكون الطلب موقعاً عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وفى الحالتين يجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل.

وفى المرحلة الثانية، يجب على مجلس الشعب أن يناقش مبدأ التعديل ويصدر قراره بالموافقة على المبدأ بالأغلبية العادية. أما إذا رفض الطلب فلا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة على هذا الرفض.

وفى مرحلة ثالثة، إذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل على النحو السابق، يجب أن تمر فترة شهرين من تاريخ هذه الموافقة حتى يمكن للمجلس مناقشة المواد المطلوب تعديلها تفصيلاً[١]. ويجب أن يوافق المجلس على مشروع المواد المعدلة بأغلبية كبيرة وهى أغلبية ثلثى أعضائه جميعاً.

وأخيراً، يجب حتى يكون التعديل نهائياً ونافذاً، يجب موافقة الشعب عليه فى استفتاء عام.

المبحث الثالث

اجراءات تعديل الدستور الجامد

المقصود هنا هو التجرد من الأمثلة المحددة والحالات المتناثرة للدساتير الجامدة، والقاء نظرة تأصيلية عامة على الاتجاهات العامة للدول ذات الدساتير الجامدة، بشأن أساليب واجراءات تعديل دساتيرها[٢].

---

(١) وحكمة هذه المدة هى اتاحة الفرصة والتعقل، بجانب اتاحة الفرصة للنواب لاستطلاع آراء القواعد الشعبية، انظر: الدكتور محمود حلمى، المرجع السابق، ص ١٦ - ١٧.

(٢) واضح أننا نواجه اجراءات تعديل الدساتير المرنة، لأن هذه الدساتير بحكم تعريفها تعدل بذات اجراءات القانون العادى.

والواقع أن الدساتير الجامدة فى الدول المختلفة تختلف اختلافاً كبيراً، فيما يتعلق بالاجراءات والتنظيمات التى تنص عليها لأجل تعديل نصوصها. فالدساتير وان اتفقت على مبدأ ضرورة أن تكون اجراءات تعديلها أكثر صعوبة من اجراءات تعديل القانون العادى، لإجل ضمان جمود الدستور وثباته وضمان هيبته، الا أنها اختلفت كثيراً بشأن نوعية وكيفية تنظيم هذه الاجراءات اللازمة للتعديل.

وترجع تلك الاختلافات إلى اعتبارات سياسية، وإلى اعتبارات فنية تتصل بأساليب الصياغة[1].

١- **أما الاعتبارات السياسية،** فتتمثل فى ضرورة اتفاق تنظيمات واجراءات تعديل الدستور، مع نوعية وطبيعة نظام الحكم السائد فى الدولة. بمعنى أن اجراءات التعديل يجب أن تشارك فيها السلطات المهيمنة على نظام الحكم. ومن ثم فى الدول ذات النظام النيابى البرلمانى القائم على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يجب أن يشارك فى التعديل الحكومة والبرلمان. وفى الدول التى تأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة، يجب أن يشارك فى التعديل البرلمان والشعب نفسه. وفى الدول ذات الشكل الفيدرالى يجب ضمان مشاركة الولايات الداخلة فى الاتحاد، لأن أى تعديل فى الدستور المركزى يهمها مباشرة أو بطريق غير مباشر.

٢- **وأما الاعتبارات الفنية،** ويقصد بها أساليب الصياغة التى يأخذ واضعوا الدساتير فى شأن اجراءات التعديل. فاشتراط الدستور أن يتم تعديله بذات الاجراءات التى اتبعت عند وضعه ونشأته، من شأنه أن يؤدى إلى التشدد فى اجراء التعديل وبطريقة متطرفة. وبيان ذلك أن بعض الدساتير أخذت فى اجراءات تعديلها بمبدأ توازى أو تقابل الاشكال المعروف فى القانون العام، وهو يعنى أن العمل القانونى لا يمكن تعديله

(١) راجع: الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى، ١٩٥٤، ص ١٩٦، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٢٥

إلا عن طريق نفس السلطة التى أصدرته وبذات الاشكال التى اتبعت عند اصداره[1].

وتطبيق هذا المبدأ فى ميدان تعديل الدساتير من شأنه التطرف فى الشدة، لأنه من شأنه أن يتطلب أن يكون تعديل الدستور بواسطة نفس السلطة التأسيسية الأصلية التى انشأته، وباتباع ذات الأشكال والاجراءات[2]. فاذا كان الدستور قد قامت بوضعه جمعية تأسيسية منتخبة، فأن اشتراط مبدأ توازى الاشكال يقتضى أن يتم تعديل هذا الدستور بواسطة انتخاب جمعية تأسيسية، تنتخب خصيصاً لأمر تعديله ومثال ذلك دستور فرنسا لعام ١٧٩٣ ودستور السنة الثالثة وكذلك دستورها لعام ١٨٤٨م. كذلك إذا كان الدستور قد تم اعداده بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة وتم عرضه على الشعب لاستفتائه فيه، فأن اشتراط قاعدة توازى الاشكال يؤدى إلى اشتراط ذات الأسلوب والاجراءات لأجل تعديل الدستور، فلا يتم التعديل إلا بعد اعداد مشروعه من جمعية تأسيسية منتخبة ثم اشتراط موافقة الشعب على التعديل فى الاستفتاء. ومثال ذلك دستور جمهورية مصر العربية الحالى لعام ١٩٧١، فقد تم اعداد مشروع الدستور بواسطة مجلس الشعب المنبثق عن الدستور السابق عليه - دستور ١٩٦٤ المؤقت - بوصفه جمعية تأسيسية، ولم يصبح مشروع الدستور نافذاً إلا باستفتاء الشعب وموافقته. والمادة ١٨٩ من هذا الدستور - كما رأينا - تشترط لتعديله اجراءات مماثلة، فمشروع التعديل يضعه مجلس الشعب، ولا يكون نافذاً إلا بموافقة الشعب فى الاستفتاء. هذا الأسلوب فى الصياغة موغل فى الشدة بالغ فى التعقيد، فقاعدة، أو مبدأ توازى الاشكال يجب ألا يطبق فى مجال تعديل الدساتير، لأنه يتطلب للتعديل اجراءات قاسية فى شدتها. وهذا خطر لأنه قد يؤدى إلى ثورات وانقلابات، فيما لو أن ارادة التغيير والتعديل الضرورى فى الدستور اصطدمت بهذه العراقيل الاجرائية المتطرفة[3].

(١) انظر: لافريير Laferrière، المرجع السابق، ص ٢٩٦.

(٢) چورچ بيردو G. Burdeau، المرجع السابق، ص ٨٩.

(٣) انظر: چورچ بيردو، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ٨٩.

ولذلك فأن غالبية الدساتير لا تشترط مبدأ توازى الاشكال والتماثل بين اجراءات صدور الدستور واجراءات تعديله، بل تكتفى باجراءات معقولة فى شدتها دون تطرف إذ يكفى أن تكون اجراءات التعديل أكثر صعوبة من اجراءات تعديل القانون العادى، ولكن دون مغالاة وتطرف ضار دائماً[1] . وبناء على ما سبق الوضع الغالب عموماً فى الدساتير الجامدة، هو اعطاء سلطة التعديل أو السلطة التأسيسية المنشأة الى البرلمان ذاته، ولكن بتشكيل خاص وأغلبية كبيرة بالمقارنة بالأغلبية العادية لاقرار وتعديل القوانين العادية[2] .

مراحل تعديل الدستور:

نظراً لاستحالة دراسة كافة الاجراءات والتنظيمات التى تشترطها الدساتير الجامدة المختلفة لأجل تعديلها، فأننا نأخذ بخطة مألوفة فى الفقه[3] ، تتمثل فى عرض المراحل المختلفة التى يمر بها أى تعديل دستورى، ثم نحدد أبرز الاتجاهات العامة لدى الدساتير فى كل مرحلة من تلك المراحل المتتابعة .

وهذه المراحل التى يسلكها كل تعديل دستورى أربعة: اقتراح التعديل، ثم اقرار مبدأ التعديل، ثم اعداد أو تحضير مشروع التعديل، وأخيراً اقرار التعديل نهائياً . ونعرض لها تباعاً فيما يلى: –

أولاً: مرحلة اقتراح التعديل L'initiative de la rèvision:

قد يتقرر حق اقتراح التعديل للحكومة وحدها، وقد يتقرر هذا الحق للبرلمان وحده، وقد يتقرر حق الاقتراح أيضا للحكومة والبرلمان معاً . وأخيراً قد يتقرر هذا الحق للشعب ذاته .

وتقرير حق اقتراح تعديل الدستور لأى سلطة من هذه السلطات، مرتبط بالكفة الراجحة لكل منها فى نظام الحكم فى الدولة . وفيما يلى تفصيل ذلك: –

---

(١) راجع: أندريه هوريو، مع أخرين، المرجع السابق، ص ٣٣٨ .

(٢) انظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٩٠، ايكليرك Cl. Leclereq، المرجع السابق، ص٩٧ .

(٣) راجع: الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٩٧، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٢٧ .

١ – فإذا كان نظام الحكم فى ا لدولة يعمل على تقوية السلطة التنفيذية ورجحان كفتها على غيرها من السلطات، فأن الدستور فى هذه الحالة يعطى الحكومة وحدها حق اقتراح تعديل الدستور. مثال ذلك دستور رومـيا لسنة ١٩٣٨ (م ٩٧)، ودستور البرتغال لعام ١٩٣٣ (مادة ١٣٥)، ودستور اليابان لسنة ١٩٤٦ (مادة ٧٢)، وكذلك دستور فرنسا لعام ١٨٥٢[١]، وعموماً كانت الدساتير القديمة تعطى حق اقتراح التعديل للحكومة وحدها نظراً لعدم تأصيل الفكرة الديمقراطية، ولكن بدأ هذا الاتجاه يتراجع فى الدساتير الحديثة مع انتشار وتعمق الأفكار الديمقراطية[٢].

٢ – وعلى العكس، إذا كان نظام الحكم التى يقيمه الدستور يعطى مركز الثقل للسلطة التشريعية ويعمل على تقويتها، ففى هذه الحالة يتقرر حق اقتراح تعديل الدستور للبرلمان وحده. ومثال ذلك دستور فرنسا لعام ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة. كذلك يتقرر حق البرلمان وحده فى اقتراح تعديل الدستور فى الدساتير التى تأخذ بنظام الفصل التام بين السلطات، بحيث تكون السلطة التشريعية صاحبة الولاية الكاملة فى مجال التشريع. مثال ذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام ١٧٨٧، ومعظم دساتير دول أمريكا اللاتينية[٣].

٣ – وإذا كان الدستور فى الدولة يأخذ بنظام التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فأنه يجعل حق اقتراح التعديل لكل منهما ومثال ذلك دستور الجمهورية الثالثة الفرنسى لعام ١٨٧٥، وكذلك دستور ١٩٥٨ الفرنسى الحالى الذى أعطى حق اقتراح التعديل لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول، ولاعضاء البرلمان أيضاً وأيضاً دستور مصر الحالى

---

(١) انظر: الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٩٨، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠٧ – ١٠٨.

(٢) الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ١٩٨.

(٣) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٠٨، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص١٢٨.

لعام ١٩٧١ أعطى حق اقتراح التعديل لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب (بأن يكون طلب التعديل موقعاً عليه من ثلث أعضاء المجلس).

٤- وقد يتقرر حق اقتراح تعديل الدستور للشعب نفسه - بالاضافة لحق البرلمان أيضاً، ويكون ذلك فى الدساتير التى تشرك الشعب فى مباشرة بعض مظاهر الحكم (الديمقراطية شبه المباشرة). ومثال ذلك دساتير معظم الولايات فى الاتحاد السويسرى والاتحاد الأمريكى وكذلك دستور ايطاليا الصادر عام ١٩٤٧ [1].

ثانياً: تقرير مبدأ التعديل:

والمقصود بذلك تقرير ما إذا كانت هناك حاجة أو ضرورة لتعديل الدستور أصلا أم لا. والاتجاه السائد فى الدساتير هو اعطاء البرلمان حق هذا التقرير فى مدى ضرورة التعديل، لأن البرلمان هو ممثل الشعب وبالتالى فهو مؤهل لاتخاذ القرار المبدئى فى هذا الشأن [2].

وسارت على هذا النهج نفسه الدساتير الأوربية بعد الحرب العالمية الأولى. كذلك نذكر دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨. حيث أن اقتراح التعديل يجب أن يعرض على كل من مجلسى البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) لكى يقررا الموافقة على مبدأ التعديل. وإلا توقفت اجراءات التعديل عند هذه المرحلة ولا تستمر [3].

كذلك فى دستور مصر الحالى لعام ١٩٧١ يجب أن يوافق مجلس الشعب على مبدأ تعديل الدستور، وإذا رفض لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة على الأقل.

واستثناء، بعض الدساتير المحدودة تعطى للشعب نفسه حق الموافقة على مبدأ أو ضرورة التعديل ومثال ذلك الدستور السويسرى: فالموافقة على مبدأ

(١) المادة ٧١ من الدستور الايطالدى تعطى لعدد من الناخبين لا يقل عن ٥٠٠٠٠٠ طلب تعديل الدستور بمشروع مبوب، وذلك بالاضافة لحق اعضاء البرلمان والحكومة.

(٢) راجع: چورچ بيردوو المرجع السابق، ص ٨٧، الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ١٩٩.

(٣) چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٧، ليكليرك، المرجع السابق، ص ٤٠٥.

التعديل هى أصلا من حق مجلسى البرلمان الاتحادى، المجلس الوطنى، مجلس الدويلات. ولكن عند الخلاف بينما، أو فى حالة طلب مقدم من خمسين ألف ناخب، ففى هاتين الحالتين لابد من استفتاء الشعب نفسه عما إذا كان من الواجب استمرار اجراءات تعديل الدستور أو وقفها (أى الموافقة على مبدأ التعديل) [1]، كذلك فى معظم دساتير الولايات فى سويسرا وأمريكا، يشترط أيضا موافقة شعب الولاية على مبدأ الحاجة إلى التعديل[2].

ثالثاً: اعداد مشروع التعديل:

بعض الدساتير القليلة تعطى الشعب نفسه بواسطة عدد محدد من الناخبين، حق اعداد مشروع مبوب للتعديل الدستورى وذلك مثل الدستور الايطالى الذى وأن كان يعطى حق اعداد مشروع التعديل أصلا لمجلسى البرلمان، إلا أنه يعطى أيضاً لعدد لا يقل عن ٥٠٠٠٠٠ ناخب حق التقدم بمشروع تعديل تمت صياغته. كذلك الدستور السويسرى يعطى هذا الحق لعدد من الناخبين لا يقل عن ٥٠٠٠٠٠ ناخب.

كذلك عدد محدود من الدساتير تتطلب انتخاب جمعية تأسيسية لهذا الغرض مثل دستور فرنسا لعام ١٧٩٣ ودستورها لعام ١٨٤٨ [3].

ولكن الاتجاه العام لمعظم الدساتير هو منح حق اعداد مشروع التعديل الدستورى إلى البرلمان نفسه، ولكن مع اشتراط شروط خاصة أهمها:

١- اجتماع مجلسى البرلمان فى هيئة مؤتمر، كما هو الشأن فى دستور فرنسا لعام ١٨٧٥ (الجمهورية الثالثة).

٢- اشتراط نسبة خاصة مشددة فى الحضور لصحة جلسات البرلمان، أو فى التصويت لصحة القرارات الصادرة أو فى كليهما. كما هو الشأن فى دساتير بعض دول أمريكا اللاتينية، مثل كولومبيا والمكسيك وبيرو، وكما هو الشأن فى كثير من دساتير الدول الأوربية.

---

(١) انظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٧.
(٢) الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ٢٠٠.
(٣) الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٣٠.

٣- حل البرلمان واجراء انتخابات لتشكيل برلمان جديد يتولى مهمة التعديل، كما هو الشأن فى دستور بلجيكا وهولندا والنرويج والدانمارك، ودستور رومانيا لعام ١٩٢٣ ودستور اسبانيا لعام ١٩٣١ [١].

رابعاً: اقرار التعديل نهائياً:

بعض الدساتير تعطى حق الاقرار النهائى للتعديل الدستورى للشعب نفسه عن طريق الاستفتاء. مثل الدستور السويسرى (الصادر فى ٢٩ مايو ١٨٧٤) [٢]، ومثل دستور ايطاليا إذا ما طلب الاستفتاء خمس أعضاء أحد مجلسى البرلمان أو خمسة من مجالس الاقاليم أو ٥٠٠٠٠٠ ناخب [٣]، ومثال ذلك أيضا دستور مصر الحالى لعام ١٩٧١، حيث اشترط لنفاذ التعديل نهائياً موافقه الشعب فى الاستفتاء (مادة ١٨٩).

ولكن معظم الدساتير تجعل حق الاقرار النهائى للتعديل لذات السلطة التى لها اختصاص باعداد مشروع التعديل ومن ثم هذه السلطة تكون إما الجمعية التأسيسية التى انتخبت خصيصاً لاعداد واقرار التعديل، وأما البرلمان بشروط خاصة - كما سبق ورأينا فى مرحلة اعداد التعديل وغالبية الدساتير تأخذ بهذا الحل الأخير، وهو اعطاء حق الاقرار النهائى للتعديل للبرلمان بشروط خاصة إما فى التشكيل أو فى حضور الجلسة والأغلبية المتطلبة للتصويت (على النحو الذى رأيناه فى اعداد التعديل).

---

(١) الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٢٠١.

(٢) انظر: كلود ليكليرك Cl. Leclercq، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ٩٨.

(٣) المادة ١٣٨ من الدستور الايطالى لعام ١٩٤٧. ويلاحظ أن هذه المادة تستبعد الاستفتاء إذا حاز مشروع التعديل فى مجلسى البرلمان على ثلثى أصوات أعضائها جميعاً، فى التصويت الثانى انظر:

Leggi fondamentali del diritto pubblico e costitizionale, per M. Bassami - V. Italia. C.E. Traverso, 1986, p. 34.x

الباب الثاني

أساليب نشأة ونهاية الدساتير

لكل دولة دستور يتضمن القواعد الاساسية التى تبين نظام الحكم فى هذه الدولة: أى يحدد شكل الدولة بسيطة موحدة أم مركبة أو فيدرالية، كما يحدد شكل الحكومة ملكى أو جمهورى، كما يبين طبيعة نظام الحكم برلمانى أم رئاسى بما يتضمنه ذلك من علاقة السلطات العامة، وأخيراً يحدد الدستور حريات الأفراد وحقوقهم إزاء الدولة وضمانات هذه الحقوق والحريات. كل هذه القواعد الاساسية يحددها دستور الدولة، وتلك القواعد تتصل كلها بما يسمى بنظام الحكم فى الدولة أو النظام السياسى الذى يحكمها[1].

وحينما تنشأ دولة جديدة، لابد أن تفكر فى وضع أو إنشاء دستور لها يوضح ويحدد قواعد نظام الحكم فيها على الوجه المبين أعلاه. ولا يتصور دولة بالمعنى الصحيح للكلمة بدون قواعد لنظام الحكم، وعلة ذلك أن من أركان أية دولة ركن السلطة السياسية المهيمنة على الشعب والاقليم، والدستور هو الذى ينظم تلك السلطة السياسية فيوضح مصدر شرعيتها وكيفية تقسيمها واختصاصاتها وعلاقتها بالشعب، أى يبين نظام الحكم فى الدولة كما رأينا.

ويستهدف هذا الباب بيان كيفية نشأة الدساتير داخل الدول، باعتبار أن لكل دولة دستور.

كذلك ومن ناحية أخرى، دستور الدولة كثيراً ما تعترض سيره فى التطبيق العملى، مشكلات سياسية وتطورات اجتماعية واقتصادية وسياسية

---

(١) وهناك قوانين عادية صادرة من البرلمان، وتعتبر مكملة للدستور، لأنها تعالج موضوعات دستورية من حيث الموضوع، مثل نظام الانتخاب ومباشرة الحقوق السياسية وتحديد الدوائر الانتخابية، أو تحدد تفصيلات تتعلق بتنظيم السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية.

جديدة تقتضى احداث تعديلات لبعض النصوص، بما يتوافق مع هذه الظروف والتطورات حينما تتضح أبعادها وتتحدد وقد سبق أن درسنا كيفية تعديل الدساتير، ولكن أهم وأخطر من التعديلات الجزئية المحدودة للدستور، قد تطرأ تطورات واحداث وظروف أكثر عمقاً فى طبيعتها ومداها، مما تقضى الأمر انهاء حياة الدستور القائم بالكامل، أى مشكلة نهاية الدساتير. ومن ثم تثور لنا مسألة كيفية انهاء الدستاتير، أو طرق نهايتها. ومن ثم يستهدف هذا الباب أيضاً دراسة أساليب نهاية الدساتير.

ومفهوم أن نهاية دستور أو سقوطه، يترتب عليه فراغ دستورى لا يمكن أن يستمر، ومن ثم لابد أن ينشأ دستور جديد ليحل محل الدستور الذى تم الغاؤه أو الذى انتهى وسقط، حتى لا تبقى الدولة من غير قواعد تحدد نظام الحكم الجديد بعد اسقاط أو سقوط الدستور القديم.

وهكذا سندرس هذا الباب فى فصلين:

الفصل الأول: أساليب نشأة الدساتير

الفصل الثاني: أساليب نهاية الدساتير

ولنا فقط ملاحظة قبل دراسة كل فصل منهما، وهى أننا ندرس نشأة ونهاية الدساتير وأساليب كل منهما فى ظل الدساتير المكتوبة أو المدونة، وليس الدساتير العرفية ومثالها الوحيد الآن انجلترا، لأن الدساتير العرفية تنشأ بالتقاليد المتكررة الطويلة، التى تضرب بجذورها فى أعماق تاريخ الأمة وتطوراتها، ومن ثم لا تثور مسألة نشأتها ونهايتها فى توقيت محدد وبطريقة محددة.

الفصل الأول

أساليب نشأة الدساتير

- السلطة التأسيسية الأصلية هي التي تنشئ الدستور:

قبل أن ندرس تفصيلاً تلك الأساليب التى يمكن استخلاصها من الدراسة المقارنة لنشأة الدساتير فى عموم الدول، يحسن أن نبين أنه أيا ما كان هذا الأسلوب، فأن السلطة التى تتولى انشاء أو وضع الدستور تسمى «السلطة التأسيسية الأصلية» "Le Pouvior Constituant Originaire" .

وتتنوع أساليب نشأة الدساتير تبعاً لتحديد الفرد أو الهيئة التى تملك السلطة التأسيسية الأصلية فى الجماعة المنظمة أو فى الدولة(١). والفرد أو الهيئة التى تملك السلطة التأسيسية الأصلية هو أو هى ذاتها التى تتمتع بالسيادة العليا داخل الدولة(٢). فإذا كنا فى نظام ملكى مطلق أو ملكية مطلقة من نوعية تلك الملكيات القديمة التى سادت فى القرون القديمة والوسطى، فأن شخص الملك كفرد هو صاحب السيادة العليا، هو الذى يملك اذن ما يسمى بالسلطة التأسيسية الأصلية، دون أية مشاركة من الشعب. وحيث ساد مبدأ سيادة الأمة أو الشعب، وأصبحت السيادة ملك الأمة أو الشعب، وما الملوك أو الحكام إلا بعض ممثلى الأمة أو الشعب، فبان الشعب أو الأمة هو الذى يملك اذن فى - ظل هذا التطور والتصور - السلطة التأسيسية الأصلية. ويكون الشعب أو الأمة هو بالتالى وحده صاحب الحق فى وضع الدستور، باعتباره يملك السلطة التأسيسية الأصلية بالكامل.

---

(١) أنظر فى هذا المعنى: الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى والنظم السياسية، بالاشتراك مع الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور محسن خليل، المرجع السابق ص٨٤، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٢، چورج بيرو، المرجع السابق، ص ٧٩.

(٢) أنظر: الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٥٢ - ٥٢.

- الفارق بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة:

هناك فارق هام بين هاتين السلطتين. ولكن نشير أولاً إلى أن هناك شيئاً مشتركاً يجمع بينهما، ألا وهو صفتهما «التأسيسية». فالسلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية المنشأة، كلتاهما تعملان فى المجال الدستورى بمعنى أن كليهما تختصان بوضع قواعد دستورية تتصل بنظام الحكم، ومن هنا جاء طابعهما التأسيسى المشترك بينهما.

ولكن يبقى الفارق الرئيسى بين السلطتين: وهو أنه بينما أن السلطة التأسيسية الأصلية تختص اختصاصاً أصلياً وأصيلاً بوضع دستور كامل جديد، نجد أن السلطة التأسيسية المنشأة Le Pouvoir Constituant Institué تختص أختصاصاً محدود الاطار أقل أهمية نسبياً يقف عند حد تعديل بعض مواد أو نصوص دستور قائم(١).

وهناك فوارق أخرى: ففى حالة السلطة التأسيسية المنشأة التى تختص بتعديل الدستور، لا تثور مشكلة السيادة ومن يتولاها بنفس الدرجة كما فى حالة السلطة التأسيسية الأصلية فهذه الأخيرة تثير فى الدرجة الأولى مشكلة السيادة فى الدولة، لأن صاحب هذه السيادة الفعلى هو الذى يتولى السلطة التأسيسية الأصلية، وهو الذى يختص وحده بوضع دستور البلاد. أما فى السلطة التأسيسية المنشأة، فالسيادة لا تثور كمشكلة، لأن المفروض أن الدستور القائم الذى وضعه صاحب السيادة الأصلى هو الذى نظم عمل ودور السلطة التأسيسية المنشأة. فتلك السلطة المنشأة تعمل فى اطار ووفق نصوص الدستور القائم، وفى إطار الإجراءات التى تطلبها لتعديله. وبايجاز تعديل الدستور بواسطة السلطة التأسيسية المنشأة يثير أكثر مشكلة ذات طابع فنى،

(١) أنظر:

- G. Héraud, L'ordre juridique et le Pouvior origindire, Thèse, Toulouse, 1946, Burdeau, p. 78 - 79.

تتصل باجراءات ومراحل عملية التعديل الجزئى للدستور القائم، أما السلطة التأسيسية الأصلية التى تضع دستوراً جديداً تثير أكثر مشكلة من يتولى السيادة داخل الدولة ويملك بالتالى حق وضع دستور كامل للدولة[1].

- متى تتدخل السلطة التأسيسية الأصلية:

إذا كانت السلطة التأسيسية الأصلية هى صاحبة الحق فى وضع أو انشاء الدستور، فيثور التساؤل: متى تتدخل هذه السلطة التأسيسية الأصلية لكى تضع الدستور؟

يتفق الفقه صراحه على بيان حالتين تتدخل فيهما السلطة التأسيسية الأصلية[2]. ولكننا سنضيف حالة ثالثة تحدث كثيراً فى العمل وينسى الفقه عادة ابرازها صراحة، وإن كان قد يشير اليها بعض الكتاب بصورة عرضية. ومن ثم هناك ثلاثة حالات هى: -

- الحالة الأولى:

عند ميلاد دولة جديدة يتكامل أركانها، أو عند حصول اقليم مستعمر أو جزء من امبراطورية على استقلاله وتكوين دولة ناشئة. ففى هذه الحالة تتدخل السلطة التأسيسية الأصلية التى تملك السيادة، لتضع دستوراً للدولة الجديدة أو المستقلة. هكذا كانت الولايات المتحدة الامريكية، حينما كونت دولة فيدرالية، ووضعت الجمعية التأسيسية الأصلية المسماة بـ Convention دستور الولايات المتحدة عام ١٧٨٧م[3]. وكذلك تشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا بعد الحرب العالمية الأولى (١٩١٤ - ١٩١٨). وأيضا بعد الحرب العالمية

(١) أنظر: أندرية هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٦.

(٢) أنظر على سبيل المثال: الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ٥٤ - ٥٥، چورج بيردو، المرجع السابق، ص ٧٨ - ٧٩.

(٣) وقبل ذلك كانت الولايات قد وضعت دساتيرها المستقلة منذ عام ١٧٧٦ عقب تحررها من انجلترا، فكانت بمثابة دول مستقلة، قبل أن تتحد فيما بعد وتضع فى جمعية فيلادلفيا عام ١٧٨٧ دستور الدولة الفيدرالية الأمريكية.

الثانية كثير من البلاد النامية التى حصلت على استقلالها ووضعت دساتيرها، مثل الهند وباكستان وبعض الدول العربية والأفريقية[1].

الحالة الثانية:

أيضاً تتدخل السلطة التأسيسية الأصلية فى حالة ثانية، عند قيام ثورة أو انقلاب فى دولة لهـا دستور قائم. إذ ينتج عن الحركة الثورية أو الانقلابية وبعد نجاحها، ضرورة وضع دستور جديد بعد سقوط الدستور الذى كان نافذاً قبل الثورة أو الانقلاب. وتدخل السلطة التأسيسية الأصلية لوضع دستور جديد عقب حركة ثورية، هى حالة كانت شائعة فى التاريخ الدستورى الفرنسى منذ الثورة الفرنسية الكبرى عام ١٧٨٩م. ومثالها فى مصر ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢م التى قام بها الجيش المصرى مؤيداً من الشعب، ونتج عنها سقوط دستور ١٩٢٣ الذى كان مطبقاً قبل الثورة، ووضع دستور جديد. وهو الإعلان الدستورى المؤقت، الذى أصدره القائد العام للثورة باسم الشعب فى ١٠ فبراير ١٩٥٣م. وبعد انتهاء فترة الأنتقال انتهى هذا الدستور المؤقت، وتم اعداد دستور كامل جديد هو دستور ١٩٥٦، الذى أصبح نافذاً بموافقة الشعب عليه فى الاستفتاء، باعتبار الشعب قد غدا صاحب السلطة التأسيسية الأصلية[2].

- الحالة الثالثة:

وهى لا يذكرها الفقه عادة بشكل صريح، ولكنها حالة عملية واردة وتحدث كثيراً فى الواقع السياسى للدول. وهى أنه فى دولة قائمة لها دستور نافذ ومطبق، وبدون أن تحدث ثورة أو انقلاب، تقرر السلطة التأسيسية الأصلية أن الظروف قد تغيرت وأن الواقع السياسى يتطلب تغييراً فى نظام الحكم والأيديولوجية الفكرية للمجتمع. حينئذ وبدون ثورة أو انقلاب تقوم

(١) أنظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٣.

(٢) سوف نعود لذلك تفصيلاً فى القسم الثانى من هذا المؤلف بشأن «تطور أنظمة الحكم فى مصر».

السلطة التأسيسية الأصلية بوضع دستور جديد يحل محل الدستور القائم الذى لم يعد ملائماً للتطور السياسى والاجتماعى. وهذا حدث ويحدث فى كثير من البلاد.

ففي فرنسا مثلاً، دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦ تم وضعه واقراره باستفتاء شعبى، عقب تحرير البلاد فى نهاية الحرب العالمية الثانية. ولم تكن هناك ثورة بالمعنى الصحيح، وإنما رغبة الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية، بدليل أنه قبل وضع دستور ١٩٤٦ ثار النقاش هل يعاد تطبيق الدستور السابق عليه لعام ١٨٧٥ بعد تعديله، أم يتم وضع دستور جديد؟ وتم الاحتكام للشعب فى استفتاء جاءت أغلبيته مع انشاء دستور جديد(١). وهكذا تم اعداده ثم دعى الشعب لاستفتاء آخر، فلم يوافق على مشروع أول. ثم وافق على مشروع ثان أصبح نافذاً فى ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦م(٢).

كذلك دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨ لم يأت عقب ثورة أو انقلاب، وإنما كل ما فى الأمر الاذهان اقتنعت بضرورة تغيير دستور ١٩٤٦ الذى فى ظله انعدم الاستقرار الوزارى، وظهرت الحاجة لدستور جديد يأتى بسلطة تنفيذية قوية تقود تطوير وتحديث البلاد. ومن ثم بعد أن وضعت حكومة الجنرال ديجول المؤقتة مشروع الدستور الجديد، قامت السلطة التأسيسية الأصلية الممثلة فى الشعب السياسى بالموافقة عليه فى استفتاء عام، وهكذا نشأ دستور ١٩٥٨ وألغى أو سقط دستور ١٩٤٦(٣).

---

(١) راجع: أندريه هوريو، المرجع سالف الذكر، ص ٣٣٣.

(٢) فى البداية تأسست جمعية تأسيسية قامت بوضع مشروع أول للدستور بتاريخ ١٩ أبريل ١٩٤٦، لكن الشعب رفضه فى الاستفتاء بتاريخ ٥ مايو ١٩٤٦. ومن ثم تم انتخاب جمعية تأسيسية ثانية فى ٢ يونيو ١٩٤٦ ووضعت مشروعاً آخر معدلاً، جاز فى هذه المرة موافقة أغلبية جمهور الناخبين فى الاستفتاء بتاريخ ١٣ أكتوبر ١٩٤٦، وتم اصدار الدستور فى ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦.

(٣) أنظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٨٧٥ وما بعدها، چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٤٢ وما بعدها.

كذلك تكثر الأمثلة، ويكفى أن نذكر أخيراً أمثلة من مصر: فإذا كان الإعلان الدستورى المؤقت لعام ١٩٥٣ ثم دستور ١٩٥٦ قد جاءا عقب الحركة الثورية لعام ١٩٥٢ لتحقيق أهداف الثورة، إلا أن دستور ١٩٥٨ المؤقت ودستور ١٩٦٤ المؤقت ثم دستور ١٩٧١ الحالى، لم يأتوا عقب ثورة أو انقلاب. فدستور ١٩٥٨ المؤقت مثلاً جاء عقب مجرد تغيير سياسى وليس ثورة، نتيجة وحدة مصر وسوريا. ودستور ١٩٦٤ المؤقت جاء عقب الإنفصال ولتهيئة البلاد لدستور دائم، وأخيراً دستور ١٩٧١ الحالى جاء ثمرة جهود ممثلى الشعب ليحكم البلاد بصورة مستقرة أو شبه دائمة[1].

وهكذا ليس صحيحاً القول بأن السلطة التأسيسية الأصلية التى تنشئ الدستور، تتدخل فقط فى حالة دولة جديدة نشأت وتحتاج لدستور يحكمها وحالة الثورة أو الانقلاب ليحل الدستور الجديد محل الدستور الساقط. وإنما الصحيح هو القول بأنه بجانب هذين الفرضين أو الحالتين، هناك حالة ثالثة أكثر شيوعاً الآن: وهى حالة أن تقرر السلطة التأسيسية الأصلية بكل بساطة تغيير الدستور القائم وانشاء دستور جديد، دون أن تكون هناك ثورة. وهل يحتاج الشعب صاحب السلطة التأسيسية الأصلية الى ثورة فى كل مرة يريد فيها دستوراً جديداً؟ ثم أنه لماذا نحرم الشعب واضع الدستور القديم من حق تغييره بدستور جديد يتلاءم مع التطورات السياسية؟.

- خصائص السلطة التأسيسية الأصلية:

السلطة التأسيسية الأصلية التى تضع دستور الدولة، هى صاحبة السيادة العليا فى المجتمع. إذ أنه طالما أن دستور الدولة هو الذى ينظم الحكم أى يضع أسلوب هذا الحكم، والسلطات الحاكمة وحدود اختصاصاتها، فإنه بالضرورة السلطة التى تنشئ هذا الدستور ذاته يجب ألا يعلوها سلطة أخرى، فهى أعلى سلطة على الأطلاق.

---

(١) أنظر فى شأن تفقصيل هذه التطورات: القسم الثانى من هذا الكتاب.

ومن ثم فهى تتميز بعدد من الخصائص الأساسية هى ما يلى:

١ - السلطة التأسيسية الأصلية هى التى تؤسس الدولة الجديدة. فعند نشأة دولة جديدة ليس لها دستور بعد، يكون تدخل السلطة التأسيسية الأصلية هو عمل منشئ للدولة ذاتها[١]. لأنه طالما أن السلطة العليا الحاكمة هى ركن جوهرى فى نشأة أية دولة، وطالما أن الدستور هو الذى ينظم تلك السلطة العليا واقسامها، فمن ثم نفهم لماذا تكون السلطة التأسيسية الأصلية التى تضع دستور الدولة الجديدة، تقوم بمقتضى ذلك بارساء الحجر الرئيسى فى انشاء هذه الدولة ذاتها.

٢ - السلطة التأسيسية الأصلية تتميز أيضاً بأنها المصدر الأول والأصلى للشرعية أو المشروعية فى الدولة[٢]. فالشرعية أو مبدأ سيادة القانون تعنى أعلاء ارادة القانون فوق كل ارادة سواء ارادة الحاكم أو المحكوم، وشرعية أى عمل أو مشروعيته تأتى من كونه مطابقاً وموافقاً لقواعد القانون. والقانون ليس هو فقط التشريع العادى الصادر من البرلمان، بل هو أعم من ذلك فيشمل كل قاعدة قانونية ملزمة وعلى رأس هذه القواعد وأعلاها قواعد الدستور.

ومن ثم السلطة التى تضع الدستور الذى يتضمن قمة القواعد القانونية وأسماها وأقواها، ستكون بالضرورة هى أصل الشرعية الوضعية، هى مصدرها الاساسى والأعلى. لأن كل درجات الهرم القانونى تأخذ مصدر قوتها وشرعيتها من أعلى درجة وهى قواعد الدستور[٣].

(١) أنظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٧٩، حيث يقرر أن السلطة التأسيسية الأصلية واضعة الدستور هى سلطة خالقة للدولة:
"Le Pouvoir Constituant est le Pouvoir créateur de l'Etat"

(٢) أنظر چورچ بيردو، ذات الصفحة، أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٣.
Un Pouvoir inconditionné.

(٣) ولكن فى دولة اسلامية مثل مصر، حيث ينص دستور ١٩٧١ فى مادته الثانية على أن الشريعة الإسلامية هى المصدر الرئيسى للتشريع، تكون مبادئ الشريعة الإسلامية هى قمة القواعد جميعاً وتأتى فوق الدستور ذاته.

٣- السلطة التأسيسية الأصلية هي أعلى سلطة على الاطلاق في كل دولة. وهذه الخصيصة لا تثير نقاشاً، لأن هذه السلطة المؤسسة المنشئة للدولة، والمنشئة للدستور المصدر الأول للمشروعية أو الشرعية لن يوجد من يعلوها قيمة أو سلطة قانونية. ومن ثم نفهم لماذا تكون - كما سبق القول - السلطة التأسيسية الأصلية أعلى من السلطة التأسيسية المنشأة التي تتولى مجرد التعديل الجزئي للدستور. فالسلطة الأصلية هي التي تضع الدستور كله، ثم أن السلطة المنشأة حينما تعدل الدستور فهي تعمل وفق الاجراءات والقيود التي فرضتها السلطة الأصلية ذاتها في النص الدستوري الخاص بإجراءات التعديل. وهكذا فإن السلطة التأسيسية المنشأة هي سلطة تابعة ومحكومة بالمقارنة وازاء السلطة التأسيسية الأصلية.

٤- السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع بكامل الحرية في صياغة وإعداد قواعد الدستور الجديد. وهذه الخصيصة الأخيرة هي محصلة ونتيجة الخصائص السابقة. فالسلطة التأسيسية الأصلية بما أنها مؤسسة للدولة وأصل المشروعية فيها وأعلى سلطة، فمن الطبيعي اذن ألا تقيد ارادتها أية قيود أو شكليات أو اجراءات عند وضعها واعدادها لدستور البلاد(١). فإذا كانت السلطة التأسيسية المنشأة تتقيد عند تعديلها للدستور، بالاجراءات التي أوجبها للتعديل، فإن السلطة التأسيسية الأصلية ذاتها لن يوجد من يقيدها. فهي تقيد الآخرين، تقيد السلطة المنشأة ولن يوجد من يقيدها داخل الدولة. استثناء وحيد فقط يتمثل في تقيد هذه السلطة التأسيسية الأصلية بمبادئ الشريعة الاسلامية، فطالما أن الشريعة الاسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع في الدولة الإسلامية، فكل

(١) أنظر أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٣، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص٥٥.

تشريع من اللائحة ثم القانون وحتى الدستور يجب أن يحترم مبادئها ويستمد منها قدر الامكان[1].

وينتج عن عدم تقيد السلطة التأسيسية الأصلية بأية قيود اجرائية أو موضوعية عند اعدادها ووضعها للدستور، أن هذه السلطة تستطيع أن تحدث أية تغييرات ايديولوجية أو سياسية فى نظام الدولة، وذلك عند وضعها للدستور الجديد. فهى تستطيع أن تغير شكل الحكومة من ملكية إلى جمهورية، وأن تغير شكل الدولة من موحدة وبسيطة إلى فيدرالية. كذلك تستطيع السلطة التأسيسية الأصلية، أن تعدل عن النظام البرلمانى وتأخذ بالنظام الرئاسى، أو نظام مختلط رئاسى – برلمانى، وهكذا[2].

تنوع أساليب نشأة الدساتير:

سبق القول بأن السلطة التأسيسية الأصلية هى التى تنشئ أو تضع دستور كل دولة. وقلنا أيضاً أن تحديد من يملك هذه السلطة التأسيسية يرتبط مباشرة بمن يملك السيادة العليا فى الدولة، ويكون له بالتالى الحق فى وضع الدستور. وهكذا نرى أن أسلوب انشاء الدستور يتحدد طبقاً لطبيعة نظام الحكم السائد والفكرة السياسية المهيمنة.

فقديما حيث ساد الحكم الملكى المطلق، وحيث لم تكن الديمقراطية معروفة أو مطبقة، كانت السيادة العليا بيد الملك وحده، وهو ذات الوضع فى النظم الديكتاتورية المطلقة ولو لم تكن ملكية. فيكون الملك أو الديكتاتور المطلق هو صاحب السلطة التأسيسية الأصلية وهو الذى يضع الدستور ليقيد نفسه بنفسه، لأن الشعب لم تكن له السيادة.

(١) العالم الفرنسى چورچ بيردو يرى أنه مهما كانت حرية السلطة التأسيسية، إلا أنها تبقى مقيدة بالأفكار السائدة لدى الجماعة، فكرتهم عن الشرعية والقانون: المرجع السابق، ص٧٩.

(٢) أنظر: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، ١٩٨٥، ص ١٩٢، الدكتور ابراهيم شيحا، ص ٥٥ – ٥٦.

وحيث بدأ تطور الأفكار والنظم السياسية نحو الاعتراف بقدر من السيادة للشعب بجوار الملك، أصبحت السلطة التأسيسية مشتركة بينهما.

وأخيراً ومنذ نهاية القرن الثامن عشر فى أوربا وأمريكا، وفى وقت لاحق لدى الدول النامية، بدأ ينتصر المذهب الديمقراطى، أو لو شئنا القول بدأ المنطق الطبيعى للأمور يسود ويستقر، وهو اعلاء سيادة الأمة أو الشعب. ومن ثم أصبح للشعب وحده السلطة التأسيسية الأصلية نتيجة ما له من سيادة، وأصبح بالتالى له وحده حق وضع الدستور مباشرة أو عن طريق ممثليه[1].

وهكذا تتنوع أساليب نشأة الدساتير تبعاً لنظام الحكم السائد فى كل دولة، وتتطور هذه الأساليب بتطور أنظمة الحكم والأفكار السياسية. وعلى ضوء كل ذلك اتفق فقهاء النظم السياسية والقانون الدستورى على تقسيم أساليب نشأة الدساتير إلى أساليب غير ديمقراطية، وأساليب ديمقراطية. وذلك تبعاً لتطور لأنظمة الحكم من نظم غير ديمقراطية إلى نظم ديمقراطية تعترف بالسيادة للشعب وحده، باعتباره مصدر السلطات جميعاً.

وبناء على ما سبق نقسم هذا الفصل عن أساليب نشأة الدساتير، إلى مبحثين: -

المبحث الأول: الأساليب غير الديمقراطية في نشأة الدساتير.

المبحث الثاني: الأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير.

---

(١) أنظر: الدكتور محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستورى، الجزء الثانى، المرجع السابق، ص ٦١.

المبحث الأول

الأساليب غير الديمقراطية في نشأة الدساتير

هذه الأساليب غير الديمقراطية يسميها الفقه بالأساليب الملكية "Procédés monarchiques" (١)، على اعتبار ارتباطها تاريخياً بالنظم الملكية المطلقة التى سادت فى العالم حتى قرب نهاية القرن الثامن عشر. وهى تسود أيضاً فى العصر الحالى أحياناً لدى بعض الدول التى مازالت ذات حكم ملكى مطلق، كما تسود فى كل نظام ديكتاتورى يكون فيه الحاكم هو صاحب السيادة والأمر داخل الدولة.

وفى ظل الأساليب غير الديمقراطية لنشأة الدساتير، إما أن ينشأ الدستور بإرادة الملك أو الحاكم المطلق وحده، وإما أن ينشأ الدستور نتيجة عقد بين الحاكم وبين الشعب فيكون الدستور ثمرة تلاقى ارادة هذين الطرفين. ويطلق الفقه الدستورى وصف أسلوب المنحة على الصورة الأولى لنشأة الدساتير حيث تنشأ بارادة الحاكم وحده. بينما يطلق الفقه وصف أسلوب العقد على الصورة الثانية وهى نشأ الدستور نتيجة ارادتى الحاكم والشعب. وكان أسلوب المنحة عموماً أسبق تاريخياً من أسلوب العقد. ولكن سواء فى أسلوب المنحة أو فى أسلوب العقد، فان هذين الأسلوبين غير ديمقراطيين، لأن ارادة الشعب لم تستقل وحدها بوضع الدستور.

ونعرض فيما يلى لهذين الأسلوبين غير الديمقراطيين فى نشأة الدساتير: أسلوب المنحة وأسلوب العقد.

---

(١) أنظر: چورج بيردو، المرجع السابق، ص ٨١، كلود ليكليرك Cl. Leclerq، المرجع السابق، ص ٩٥.

أولاً: أسلوب المنحة "L'octroi":

فى أسلوب المنحة يكون انشاء الدستور بارادة الحاكم أو الملك وحده، باعتباره صاحب السيادة ومصدرها، ودون أية مشاركة من جانب الشعب أو ممثليه. فالملك أو الحاكم بما له من سيادة يقبل بارادته وحدها منح الشعب دستوراً، يتنازل بمقتضاه عن بعض سلطاته المطلقة للشعب(١). فالحاكم المطلق بأسلوب المنحة يقبل أن يقيد سيادته المطلقة بنفسه، بواسطة الدستور الذى يمنحه.

وقد يمنح الحاكم المطلق الدستور إلى الأمة تلقائياً أى بمحض ارادته(٢). ولكن فى الحقيقة غالباً أو عادة ما يكون منح الدستور من جانب الحاكم تحت ضغط الشعب وضغط الرأى العام، أى عادة وعموماً تحت ستار المنح يكون الحاكم فى الحقيقة مكرها ومجبراً على منح الدستور وتقييد سلطاته المطلقة. لأن البديل هو ثورة الشعب ونهاية الحاكم أو الملك وحكمه المطلق(٣). فعادة تكون المنحة تحت ضغط احداث داخلية وانتفاضات شعبية تجبر الحاكم على اعطاء الدستور. ورغم هذا الاكراه الحقيقى وهذه الضغوط، يتفق الفقه على وصف المنحة، طالما أن ديباجة الدستور أو عبارات اصداره تفيد معنى استقلال ارادة الملك أو الحاكم فى منح الدستور.

ومن الأمثلة التقليدية على الدساتير التى نشأت بأسلوب المنحة، يذكر الفقه عادة الدستور الفرنسى الصادر عام ١٨١٤، حيث نصت وثيقة اصداره:

(١) أنظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ١٨، لافرييرLaferrièe، المرجع السابق، ص ٢٧٥، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ٩٥، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٢.

(٢) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٣، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص٥٧.

(٣) أنظر: چورچ بيردو، ص ٨١.

«نحن الملك بارادتنا الكاملة وبمقتضى سلطتنا الملكية نمنح لرعايانا الوثيقة الدستورية التالية...»[1]. وكأمثلة أيضاً يذكر الفقه الدستور اليابانى الصادر عام ١٨٨٩، ودستور ايطاليا لسنة ١٨٤٨.

وهناك أمثلة أخرى حديثة نسبياً لدساتير صدرت بأسلوب المنحة، مثل دستور مصر لعام ١٩٢٣[2]، ودستور الحبشة لعام ١٩٣١.

– ويثور التساءل: إذا صدر الدستور بأسلوب أو شكل المنحة، فهل يجوز للملك أو الحاكم الذى منح الدستور أن يسترد منحته ويسحب هذا الدستور؟

انقسم الفقه إلى فريقين: فهناك رأى ويمثل الأقلية فى الفقه يرى أن الحاكم وقد أصدر الدستور فى شكل منحة، من حقه أن يسترده فى أى وقت، إلا إذا تنازل صراحة عن هذا الحق[3].

أما الفريق الثانى ويمثل أغلبية الفقه يرى على عكس الفريق الأول، أن الحاكم لا يستطيع الرجوع فيما تنازل عنه للشعب من سلطات، فهو لا يجوز له إذن استرداد الدستور الذى منحه لشعبه. ونحن نؤيد هذا الرأى لقوة أدلته وحجته[4].

وأدلة هذا الاتجاه الفقهى الغالب هى ما يلى: من ناحية أولى ان الملك أو الحاكم حينما يمنح الدستور ويتنازل بارادته عن بعض سلطاته، يكون قد

---

(١) جورج بيردو، المرجع السابق، ص ٨١.

(٢) أنظر: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٧٥، الدكتور مصطفى أبو زيد الدستور المصرى، المرجع السابق، ص ١٠٨ – ١٠٩، وهو الرأى الذى أخذنا به: راجع القسم الثانى من هذا المؤلف.

(٣) أنظر: الدكتور عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٥٨، الدكتور عبد الحميد متولى، الفصل فى القانون الدستورى، ١٩٥٢، ص ٨٣.

(٤) من أنصار هذا الاتجاه نذكر: الدكتور عثمان خليل، المرجع السابق، ص ١٨، الدكتور ثروت بدوى، المرجع السابق، ص ٥٠، الدكتور محسن خليل، ص ٦٣، الدكتور فؤاد العطار، ص ١٦٧ – ١٦٨.

التزم قانوناً بما منحه، لأن الالتزام بالارادة المنفردة يقيد قانونهاً شخص الملتزم فلا يجوز له الرجوع فيه. ومن ناحية ثانية، ان الحاكم حينما يمنح الشعب دستوراً لا يعطى الشعب حقاً جديداً لأن الأمة فى الأصل هى أساس ومصدر السلطة، والحكم المطلق هو عدوان على سلطة الأمة الأصلية. ومن ثم إذا تنازل الحاكم للأمة عن بعض حقوقها فهذه عودة للأصل لا يجوز استردادها، والا نكون قد كرسنا الظلم والعدوان على الأمة إلى الأبد.

ثانيا: أسلوب العقد "Le Pacte":

يكون الدستور قد صدر بأسلوب العقد إذا تم وضعه باتفاق أو تعاقد بين الحاكم أو الملك من ناحية وبين الشعب من ناحية أخرى. فلأول مرة لا ينفرد الحاكم بوضع أو منح الدستور بارادته وحدها، بل يشاركه الشعب فى وضع الدستور، عن طريق مجلس منتخب يمثله ليتعاقد مع الحاكم على انشاء الدستور وتحديد قواعده.

ونظراً للاعتراف للشعب بمشاركة الحاكم فى تولى السلطة التأسيسية الأصلية ووضع الدستور بالمشاركة، فأن أسلوب العقد يمثل تقدماً فى طريق الديمقراطية بالمقارنة بأسلوب المنحة(١). وبمعنى آخر أدق يعتبر أسلوب العقد مرحلة انتقال بين انفراد الحاكم بانشاء الدستور، وبين استقلال وانفراد الأمة وحدها بهذا الانشاء(٢). وفى الحقيقة فى ظل هذا التعاقد اثبت التاريخ أن ارادة الأمة كانت هى الأقوى والأرجح من إرادة الحاكم أو الملك، فهذا الأخير عادة ما يرضخ لشروط ونصوص الدستور الذى يقترحه ممثلوا الأمة، لأن البديل هو عدم توليه العرش والحكم. لأن هذا التعاقد تسبقه عادة ثورات شعبية مطالبة بحقوق الشعب ودستور حر.

ولكن يبقى أن أسلوب العقد فى انشاء الدساتير هو أسلوب غير ديمقراطى

---

(١) أنظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨١.

(٢) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٥، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص٦٤.

بالرغم من أفضليته النسبية عن أسلوب المنحة. وذلك لأنه فى ظل التعاقد تكون ارادة الملك أو الحاكم من الناحية القانونية، مساوية لارادة الشعب فى وضع الدستور، هذا فى حين أن الديمقراطية السليمة تقتضى انفراد الشعب بوضع الدستور بارادته وحدها.

وبمقتضى أسلوب التعاقد، فإن تعديل أو الغاء الدستور الذى تم بطريق العقد لا يمكن أن يحدث قانوناً إلا بموافقة ارادة الطرفين، أى ارادة الشعب والحاكم معاً[1]، ولكن تاريخياً، مع تقديم وعى الشعوب والارتقاء نحو الديمقراطية، كان الغاء هذه الدساتير نتيجة ثورات الشعب، الذى لن يعد يقبل مشاركة الحاكم فى سيادته، وإنما انتزع حقه فى السيادة الكاملة. وهو ما سيظهر فى الأساليب الديمقراطية فى انشاء الدساتير.

يبقى أن نعطى بعض الأمثله لدساتير نشأت تاريخياً بأسلوب العقد. من هذه الأمثلة: بالرغم من ان انجلترا معظم قواعدها الدستورية عرفية، إلا أن الفقه يشير إلى وثيقة العهد الكبير Magna Carta عام ١٢١٥ التى أجبر الأشراف وقتها الملك على توقيعها، فكانت بمثابة وثيقة دستورية نشأت بالتعاقد. على أن أهم مثال هو الدستور الفرنسى الصادر عام ١٩٣٠ والذى وضع مشروعه الشعب ممثلاً فى مجلسى البرلمان، وتم عرضه على الأمير لويس فيليب دوق أورليانز لتوقيعه، فتم التعاقد واعتلى لويس فيليب العرش على أساس هذا الدستور[2].

ومن الدساتير العربية التى نشأت بطريق العقد الدستور العراقى لعام ١٩٢٥، الذى أصدره ملك العراق فى ديباجة جاء فيها: «بناء على ما قرره المجلس التأسيسى صادقنا على قانوننا الأساسى وأمرنا بوضعه موضع

---

(١) أنظر: الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٦٩، الدكتور يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ٥٤.

(٢) أنظر: چورچ بيردو، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ٨١، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٦٩.

التنفيذ[1]. كذلك الدستور الكويتى المعمول به حالياً والصادر عام ١٩٦٢، إذ تم انشاؤه بمقتضى تعاقد بين الأمير وبين الشعب ممثلاً فى المجلس التأسيسى[2].

المبحث الثاني

الأساليب الديمقراطية في نشأة الدساتير

بعد أن ذاعت وتأصلت الأفكار الديمقراطية فى القرن الثامن عشر، أصبح من المسلم به أن السيادة لم تعد للحاكم أو الملك وحده، ولا يجوز أيضاً أن تكون موزعة بين الحاكم وبين الشعب، بل يجب أن تكون السيادة للأمة أو الشعب وحده. وما الحاكم والسلطات الحاكمة الا ممثلين للأمة صاحبة السيادة ومصدر السلطات جميعاً. ومن ثم استقرت الآراء على أن الشعب بما له من السيادة الكاملة، يجب أن يستقل وحده بانشاء دستور الدولة. لأنه بناء على هذا الدستور يقوم الشعب بتفويض الهيئات والسلطات التى تمارس الحكم باسمه[3].

وهكذا صار التطبيق الديمقراطى فى الدول الديمقراطية يعترف للشعب وحده بالسلطة التأسيسية الأصلية، أى بحقه وحده فى وضع الدستور.

على أن ممارسة الشعب لهذا الحق التأسيسى قد تكون بواسطة ممثلين ينتخبهم خصيصاً لمهمة وضع الدستور، كما أنها قد تكون بالأسلوب المباشر وبدون واسطة. ومن ثم فأن الأساليب الديمقراطية فى انشاء الدساتير تظهر فى أسلوبين: أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية، وأسلوب الاستفتاء الدستورى. وندرسهما تباعاً فيما يلى: -

---

(١) أنظر: الدكتور ا براهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٦٣، هامش ٣.

(٢) أنظر: الدكتور عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستورى فى الكويت، المرجع السابق، ص١٣٨.

(٣) راجع: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٢، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ٩٥.

أولاً: أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية:

وأسلوب الجمعية النيابية التأسيسية هو أكثر الأساليب الديمقراطية انتشاراً فى وضع الدساتير. وهو يعنى أن يقوم الشعب بانتخاب هيئة تنوب عنه فى وضع أو إنشاء الدستور، بحيث يكون انتخابها قد تم خصيصاً لهذا الغرض، ومن ثم ينتهى دورها بانجاز مهمتها وتنفض[1].

وبناء على هذا الأسلوب، تتولى الجمعية التأسيسية المنتخبة من الشعب باعداد مشروع الدستور بقواعده ثم تتولى ذات الجمعية اقراره بأغلبية أعضائها. ومن ثم يصبح الدستور نافذا بمجرد اقراره من هذه الجمعية التأسيسية، ويعتبر الدستور وكأنه صادر عن الشعب لأنه أوكل مهمة وضعه للجمعية التأسيسية المنتخبة التى تمثله[2].

وهكذا ينتمى أسلوب الجمعية التأسيسية المنتخبة إلى نظام الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية، حيث يحكم الشعب بواسطة نوابه. ولكن هناك فارقاً بين الجمعية التأسيسية المنتخبة وبين البرلمان رغم أنه أيضاً منتخب من الشعب. لأن البرلمان لا يعمل كسلطة تشريعية تسن القوانين العادية، إلا بناء على الدستور الأعلى الذى أصدرته الجمعية التأسيسية. ومن ثم فإن هذه الجمعية التأسيسية أعلى من البرلمان، لأنها تضع الدستور الذى يمثل أساس وجود البرلمان ويحدد نطاق اختصاصه، تماماً مثل السلطتين الآخريتين التنفيذية والقضائية اللتين تستمدا كيانهما من الدستور.

إذن فى ظل أسلوب الجمعية التأسيسية المنتخبة يباشر الشعب سلطته التأسيسية فى وضع الدستور بأسلوب غير مباشر، عن طريق وبواسطة هذه الجمعية التأسيسية التى انتخبها الشعب لغرض انشاء الدستور[3].

---

(١) راجع: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٢، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ٩٦.

(٢) راجع: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٦، اندريه هوريو، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣٣٥.

(٣) الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٧٠.

وكان أول استخدام لأسلوب الجمعية النيابية التأسيسية المنتخبة فى الولايات المتحدة الأمريكية، حينما قامت الولايات الأمريكية عقب استقلالها عن انجلترا باستخدام هذا الأسلوب فى وضع دساتيرها، وذلك منذ عام ١٧٧٦. وبعد ذلك بعد اتحاد هذه الولايات الأمريكية، ثم استخدام ذات الأسلوب فى وضع الدستور الاتحادى فى جمعية فيلادلفيا عام ١٧٨٧. وقد أطلق فى أمريكا اسم Convention على تلك الجمعية التأسيسية المنتخبة لوضع الدستور.

ولقد أخذت فرنسا بعد ثورتها لعام ١٧٨٩ بهذا الأسلوب الأمريكى لوضع الدستور. ولكن اصطلاح Convention الذى استعملته فرنسا لفترة محدودة، سرعان ماحل محله من الناحية اللغوية اصطلاح آخر أكثر دلالة على الجمعية النيابية التأسيسية وهو اصطلاح L'Assembleé Constituante [(١)]. وقد استخدمت فرنسا أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية فى انشاء دستور ١٧٩١، ودستور ١٨٤٨، ودستور ١٨٧٥[(٢)].

كذلك شاع هذا الأسلوب خارج فرنسا، فاستخدم فى انشاء الدستور اليابانى عام ١٩٤٧، والدستور الايطالى أيضاً لعام ١٩٤٧، والدستور البلغارى فى نفس العام، والدستور التشيكوسلوفاكى عام ١٩٤٨، ودستور يوغوسلافيا لعام ١٩٥٦[(٣)].

ويبقى أن نلاحظ بشأن أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية ما يلى:

إذا كان الأصل أن هذه الجمعية المنتخبة ينحصر غرضها فى وضع الدستور بحكم صفتها «التأسيسية»، إلا أنه قد حدث فى فرنسا أن الجمعية التأسيسية اثناء اعدادها لمشروع الدستور وقبل اقراره نهائياً، كانت تمارس الوظيفة التشريعية وتصدر أحياناً قوانين عادية، انتظاراً انتخاب البرلمان

(١) أنظر: الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ٨٧، چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٨٢.

(٢) راجع: اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٥، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ٩٦.

(٣) أنظر: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة، المرجع السابق، ص ٨٦، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٦٧.

الجديد عقب اقرارها للدستور[1]. وقد حدث ذلك بالنسبة للجمعية التأسيسية المنتخبة لوضع دستور ١٨٤٨، وكذلك تلك الجمعية التأسيسية التى انتخبت عام ١٨٧١ لوضع دستور ١٨٧٥. فقد مارست هذه الجمعية الأخيرة – على سبيل المثال – السلطة التشريعية بجوار صفتها التأسيسية مدة أربع سنوات، لحين اقرارها لدستور ١٨٧٥م. وليس ما يمنع من ذلك استثناء تحت ضغط ضرورة اقرار قوانين تستلزمها الظروف، انتظاراً لانتخاب البرلمان فى ظل الدستور الجديد[2].

ثانيا: أسلوب الاستفتاء الدستوري "Référendum Constituant":

وهو الأسلوب الذى يعتبر أكثر ديمقراطية على الاطلاق، ذلك أن أسلوب الاستفتاء الدستورى يعنى أن الشعب يقوم بنفسه ومباشرة بالموافقة على الدستور، فمشروع الدستور لا يكون نافذاً وملزماً قانوناً إلا إذا وافق عليه الشعب مباشرة، أى جمهور الناخبين أنفسهم. ومن ثم، على خلاف الأسلوب السابق وهو أسلوب الجمعية التأسيسية المنتخبة التى تقوم باعداد مشروع الدستور وتقوم أيضاً باصداره واقراره نيابة عن الشعب، فأن أسلوب الاستفتاء أكثر ديمقراطية لأنه يتطلب موافقة الشعب نفسه وبطريقة مباشرة على الدستور الجديد[3].

ولذلك نجد أن أسلوب الاستفتاء الدستورى هو تعبير عن الديمقراطية المباشرة حيث يحكم الشعب نفسه بنفسه مباشرة، وليس بطريق غير مباشر أى بواسطة مجلس نيابى يمثله وينوب عنه. وكان الفيلسوف الفرنسى الشهير چان چاك روسو "Jean Jacques Rousseau" لا يعتقد كثيراً فى نظام الديمقراطية غير المباشرة أو النيابية حيث يحكم الشعب بواسطة نوابه. وكان يرى أن هذا النظام النيابى قد يكون لا مفر منه "Un Pis-aller"، ولكن يجب

(١) كلود ليكليرك، لمرجع السابق، ص ٩٦.
(٢) اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٤.
(٣) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٧، أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٥، الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ٨٨، (النظام الدستورى فى الجمهورية العربية المتحدة).

ما أمكن الرجوع إلى الشعب لاقرار القوانين الهامة وعلى رأسها الدستور قانون القوانين(١).

ولكن كيف يتم من الناحية العملية تطبيق أسلوب الاستفتاء الدستورى كأسلوب لنشأة الدساتير؟ وبمعنى آخر، إذا كان الاستفتاء الدستورى يتطلب موافقة الشعب نفسه ومباشرة على مشروع الدستور حتى يصبح دستوراً نافذاً، فما هى الهيئة أو الجهة التى تتولى اعداد المشروع ذاته الذى سيعرض على الشعب فى الاستفتاء؟.

من واقع تجارب بعض الدول التى أخذت بهذا الأسلوب، نجد أن هناك طريقين يتم الاختيار بينهما بشأن اعداد مشروع الدستور: -

- **الطريق الأكثر استخداماً** هو أن تنتخب جمعية نيابية تأسيسية يقتصر دورها على اعداد مشروع الدستور وصياغته فقط، أى وليس اقراره نهائياً مثلما هو الحال فى أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية كأسلوب مستقل من غير استفتاء. ففى حالتنا هنا يكون دور هذه الجمعية محصوراً فى اعداد المشروع وصياغة قواعده. أما اقراره نهائياً ليكون ملزماً ودستوراً نافذا فهو مشروط بموافقة أغلبية الشعب فى الاستفتاء(٢).

- **والطريق الآخر.** هو أن يقوم باعداد مشروع الدستور، ليس جمعية منتخبة، بل مجرد لجنة حكومية فنية. أى لجنة شكلتها الحكومة باشراف مجلس الوزراء، ولها صفة فنية بمعنى أن أغلبية أعضائها من الخبراء القانونيين وفى الشئون الدستورية(٣).

ويتجه رأى البعض إلى تفضيل الطريق الأول على الثانى، حيث يكون

---

(١) راجع جورج بيردو، المرجع السابق، ص ٨٢، أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٥، هامش ٢٣.

(٢) أنظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٥، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ٩٧-٩٨.

(٣) راجع: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٥ - ٣٣٦، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٧، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٧٣ - ٧٤.

مشروع الدستور من عمل جمعية تأسيسية منتخبة، ثم يكون اقراره النهائى من الشعب. لأن وضع مشروع الدستور من لجنة حكومية فنية من شأنه أن يجعل اللجنة تحت هيمنة الحكومة، ويأتى المشروع مطبوعاً برغبات السلطة الحكومية[1]. ولكن يمكن الرد على ذلك بأن مشروع اللجنة الحكومية لن يلزم الشعب فى الاستفتاء. بل يمكن أن نتصور أن مشروعاً للدستور لم تضعه لجنة حكومية فنية، بل وضعته حتى جمعية تأسيسية منتخبة. ومع ذلك فقد يرفضه الشعب فى الاستفتاء لاعتراضه على بعض مواده. وهو ما حدث فى المشروع الأول لدستور ١٩٤٦ فى فرنسا، حيث رفض الشعب فى الاستفتاء هذا المشروع الأول رغم وضعه من جمعية تأسيسية منتخبة. واقتضى الأمر انتخاب جمعية تأسيسية ثانية ووضعت مشروعاً جديداً، وافق عليه الشعب الفرنسى فى المرة الثانية فى ١٣ أكتوبر ١٩٤٦[2].

الذى يمكن قوله هنا أنه مع التسليم بأن أسلوب الاستفتاء هو أسلوب ديمقراطى تماماً، حتى ولو كان وضع مشروع الدستور من لجنة حكومية. إلا أنه من الأفضل بلا شك أن يكون أيضاً المشروع ذاته من عمل جمعية منتخبة وليس لجنة حكومية[3]. لأنه بهذه الطريقة نصل إلى أسمى الديمقراطية وأعلاها درجة: فالمشروع - مشروع الدستور - وضعته جمعية انتخبها الشعب، ثم قام الشعب نفسه ومباشرة هذه المرة باقرار هذا المشروع. وهو ما نرى وجوب الأخذ به فى مصر عند اصدار دستور جديد. سيما وأن الاستفتاء وحده مع اعداد مشروع الدستور من لجنة حكومية، ليس معبراً تماماً عن الإرادة الشعبية فى الدول النامية ونحن منها. اللهم إلا إذا روعيت شروط جوهرية، حتى يكون هذا الاستفتاء تعبيراً سليماً عن ارادة شعبية حقيقة وواعية: عدم التأثير الحكومى عن طريق وسائل الإعلام، ترك حرية

---

(١) راجع الدكتور ابراهيم شيحا، ص ٦٩.

(٢) أنظر: كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ٩٨، أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٨٤٦ وما بعدها.

(٣) أنظر عكس هذا الرأى: الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٧١

التعبير كاملة أثناء فترة التحضير للاستفتاء، اعطاء مهلة كافية لتدارس المشروع، اعطاء الفرصة لآراء الاحزاب الأخرى المعارضة للتعبير عن رأيها فى موضوع الاستفتاء بجانب حزب الحكومة[1].

كل هذا يدعونا إلى تفضيل أن يسبق الاستفتاء الدستورى مشروعاً للدستور وضعته جمعية نيابية تأسيسية منتخبة.

بقى أن نعطى أمثلة لدساتير نشأت بأسلوب الاستفتاء الدستورى، سواء كان مشروع الدستور وضعته جمعية تأسيسية منتخبة أو لجنة حكومية فنية. هناك دستور فرنسا الصادر عام ١٧٩٣، وكذلك دستورها للسنة الثالثة لإعلان الجمهورية (٢٢ أغسطس عام ١٧٩٥)، وأيضاً دستور ١٩٤٦، وهناك أيضاً دستور فرنسا الحالى الصادر عام ١٩٥٨. مع ملاحظة أن الدستور الأخير وضع مشروعه لجنة حكومية شكلتها حكومة الجنرال ديجول المؤقتة، التى فوضها البرلمان الفرنسى وقتها لإعداد مشروع الدستور، ثم تمت الموافقة عليه فى الاستفتاء، أما الدساتير الأخرى السابق ذكرها (دستور ١٧٩٣ ودستور السنة الثالثة ودستور ١٩٤٦) فقد وضعت مشروع الدستور جمعية تأسيسية منتخبة، ثم أقر الشعب المشروع فى الاستفتاء[2].

ويلاحظ أن دستور مصر الحالى لعام ١٩٧١ قد وضع مشروعه مجلس الأمة – وهو البرلمان المنتخب طبقاً للدستور المؤقت لعام ١٩٦٤، ثم وافق عليه الشعب فى الاستفتاء. وهناك مثال فى مصر الثورة على دستور وضع مشروعه لجنة حكومية قبل أن ينفذ بمقتضى استفتاء الشعب، وهو دستور ١٩٥٦[3].

---

(١) فى هذا المعنى، الدكتور إبراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ٧١.

(٢) أنظر: كلود ليكليرك، ص ٩٧ – ٩٨، أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٥ – ٣٣٦، وص ٨٧٥ وما بعدها.

(٣) سوف نعود لهذه النقاط فى القسمين الثانى والثالث من هذا الكتاب.

الفصل الثاني

أساليب نهاية الدساتير

الدستور باعتباره الوثيقة الرسمية التى تبين قواعد نظام الحكم فى الدولة، لا يمكن أن يحيا بطريقة مؤبدة. وإذا كان دستورنا الحالى لعام ١٩٧١م قد وصف رسمياً بالدستور «الدائم»، فإن صفة الدوام هى لله وحده. وفى الحقيقة لفظ الدستور الدائم، لم يقصده المشرع الدستورى المصرى بمعنى خلود الدستور وأبديته، فهذا محال. محال أولاً لأن اضفاء صفة التأبيد على دستور ما تتضمن عدواناً على ما للشعب من سيادة وأنه مصدر السلطات جميعاً. ولهذا سبق ورأينا أن النصوص التى قد تتضمنها بعض الدساتير، والتى تحرم تعديل بعض أحكامها، هذه النصوص ليس لها قيمة قانونية أو عملية لتعارضها مع سيادة الشعب. فليس للشعب فى جيل معين - عند انشاء الدستور - أن يفرض ارادته مؤبداً على الشعب فى جيل لاحق. وثانياً، أبدية أى دستور مستحيلة كذلك لسبب آخر جوهرى أيضاً: وهو تغير الظروف السياسية وتطور المجتمع. فكما أن هذه الظروف وتلك التطورات تفرض أحياناً تعديل الدستور، فهى قد تفرض أيضاً تغييره تماماً وانهائه واحلال دستور جديد محله. وذلك إذا بلغ التغيير السياسى والتطور الاجتماعى عمقاً يقتضى تغيير نظام الحكم القائم، وطبيعة علاقة السلطات العامة فيما بينها أو بينها وبين الأفراد.

لكل ذلك لا يوجد أبداً دستور دائم، ثم أن دستور ١٩٧١ تم تعديله عام ١٩٨٠ لاضافة «مجلس الشورى» واضافة فصل عن «سلطة الصحافة»، وتعديل المادة الخامسة التى تحدثت عن «الاتحاد الاشتراكى العربى» بحيث يسمح تعديلها بتعدد الأحزاب[1].

(١) أنظر: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق، ص ٢٢٧ و ٢٢٩، وسوف نعود لهذه التعديلات فى موضعها فى القسم الثالث من هذا المؤلف.

إذن دستور ١٩٧١ حينما وصفه المشرع الدستورى المصرى بصفة الدوام، كان يعنى ليس التأبيد، وإنما الاستقرار والثبات، لأن مصر عرفت قبل دستور ١٩٧١ الحالى ثلاثة دساتير مؤقتة: الإعلان الدستورى لعام ١٩٥٣ لتنظيم فترة الانتقال عقب نجاح ثورة يوليو، ثم دستور ١٩٥٨ المؤقت عقب وحدة مصر وسوريا، ودستور ١٩٦٤ المؤقت للظروف التى تلت انفصال الدولتين. ولهذا بعد أن استقرت أوضاع الدولة اتجه التفكير لدستور دائم بمعنى ثابت ومستقر. ولكن الثبات والاستقرار أمران نسبيان. وليس ما يمنع رغم ذلك – كما قلنا – من انهاء الدستور وانشاء دستور جديد، حينما تستدعى ظروف التطور ذلك فى المستقبل.

إذن كل دستور يقبل الانتهاء ليحل محله نظام دستورى جديد، وتلك سنة التطور، وتلك أيضاً مشيئة وارادة الأمة أو الشعب فى كل دولة حينما يرى عدم ملاءمة نظام الحكم القائم مع تطورات الظروف والأوضاع الجديدة فى الدولة – أية دولة.

وهناك فارق بين نهاية أو الغاء الدستور القائم، وبين مجرد تعديله جزئيا(١). فكل دستور يقبل التعديل الجزئى لبعض مواده، وفقاً لإجراءات معينة نظمها نص خاص فى ذات الدستور. وقد رأينا من قبل أن الدستور الجامد يتطلب لتعديل بعض أحكامه اجراءات أكثر شدة وصعوبة من إجراءات تعديل القانون العادى. فالتعديل بطبيعته وبحكم تعريفه هو دائماً جزئى لبعض أحكام الدستور وليس كلها. أما انهاء الدستور أو الغاؤه فهو يعنى اسقاط كل الدستور بكل أحكامه، ثم احلال دستور آخر جديد محله بأى من أساليب نشأة الدساتير.

---

(١) راجع: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٦٩، الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى، ١٩٥٤، ص ٢١٥.

وبعد هذا التقديم نعرض لأساليب نهاية الدساتير (أو اساليب الغائها لو شئنا) . وفى هذا الصدد يعرض الفقه الدستورى لأسلوبين فى نهاية الدساتير: الأسلوب العادى من ناحية، والأسلوب الثورى من ناحية أخرى. ونعالج كل منهما فى مبحث خاص.

المبحث الأول

الأسلوب العادي في نهاية الدساتير

يقصد بالأسلوب العادى لانهاء الدساتير الغاء الدستور القائم بدون ثورة أو عنف، وانشاء دستور جديد بدلاً منه[1] . ويتم ذلك عادة بواسطة الأمة ذاتها مباشرة أو بطريق غير مباشر، باعتبار الأمة هى صاحبة السلطة التأسيسية الأصلية أو صاحبة السيادة. وقيام الأمة (أو الشعب) بالغاء الدستور القائم وانشاء دستور آخر عوضاً عنه، يتم إما مباشرة أى بطريق استفتاء شعبى، واما بطريق غير مباشر، أى عن طريق جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب لوضع الدستور الجديد[2] .

ومن ثم فإن نهاية الدساتير بالأسلوب العادى تتم بذات أساليب انشاء الدساتير. فكما أن أسلوب الجمعية التأسيسية المنتخبة وأسلوب الاستفتاء الشعبى هما الأسلوبان الديمقراطيان فى انشاء الدساتير، فإن ذات الاسلوبين يتبعان فى انهاء الدساتير على اعتبار أن عملية الغاء الدساتير تتم تلقائياً وحتمياً نتيجة انشاء دستور كامل جديد. لأنه يستحيل أن يطبق الدستوران معاً الجديد مع الدستور القديم القائم: وعادة ما ينص الدستور الجديد بنص خاص على إلغاء الدستور القديم، ولكن حتى بدون هذا النص الالغاء – كما

---

(١) راجع: الدكتور يحيى الجمل، المرجع السابق، ص ٩٧ ، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٤٣ .

(٢) أنظر: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٧٠ ، لافريير Laferrière، المرجع السابق، ص ٣٠٢ ، الدكتور رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ٢٢٦ ، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢٥٤ .

قلنا – يتحقق تلقائياً بمجرد نفاذ الدستور الجديد[1]، لأن قيام الأمة بوضع دستورها الجديد يعنى أن الدستور القائم (القديم) لم يعد يتماشى مع الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتطورة، مما يعنى ضرورة الالغاء بالكامل، فأن التشريع الجديد يلغى بالضرورة التشريع القديم أو القائم.

إذن الغاء الدستور بالأسلوب العادى يتم تلقائياً، حينما تقوم الأمة بانشاء دستور جديد مما يعنى الغاء أو إنهاء الدستور القائم القديم. ويتم ذلك عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة أو بطريق الاستفتاء الدستورى، وهما من الأساليب الديمقراطية فى انشاء الدساتير. ولكن ليس ما يمنع أن يتم الغاء الدستور القائم أو انشاء الدستور الجديد عن طريق الأساليب غير الديمقراطية: أى عن طريق ارادة الحاكم (المنحة) أو أسلوب العقد بين الحاكم والشعب[2].

ولكن الأساليب غير الديمقراطية تكاد تندثر مع سيادة وشيوع النظم الديمقراطية فى العالم.

يبقى أن نعرف أن النهاية الطبيعية أو العادية للدساتير على النحو السابق بيانه تظهر أهميتها فى الدول ذات الدساتير الجامدة. ففى ظل هذه الدساتير ليس فقط الدستور يتم تعديله باجراءات أشد من تعديل القانون العادى، بل أيضاً يتم انشاء الدستور والغاؤه باجراءات غير عادية. فلا يجوز انشاء دستور جديد والغاء دستور قائم عن طريق البرلمان وبواسطة اجراءات سن القانون العادى. هذا مستحيل فى الدساتير الجامدة، إذ لابد من انتخاب جمعية تأسيسية أو اجراء استفتاء شعبى.

أما فى ظل الدساتير المرنة، فيجوز تعديلها عن طريق البرلمان ويجوز أيضاً الغاؤها بالكامل بقانون عادى يصدر عن البرلمان. إذ يكفى أن يقرر هذا

---

(١) الدكتور عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٨٦، الدكتور ابراهيم شيحا، ص ١٤٥.

(٢) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٧٠، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٤٤–١٤٥.

الأخير انشاء دستور جديد والغاء الدستور القائم بذات اجراءات اقرار القوانين العادية(١) .

وفى ظل الدساتير العرفية، يكون الغاء قواعدها بذات الطريق الذى نشأت به، أى عن طريق اعراف جديدة مخالفة للأعراف الدستورية القديمة . ولما كان الدستور العرفى هو عادة دستور مرن فى ذات الوقت، فيكون جائزاً أيضاً تعديل أو حتى الغاء الدستور العرفى بقانون عادى صادر من البرلمان(٢) .

المبحث الثاني

الأسلوب الثوري في نهاية الدساتير

يتمثل الأسلوب الثورى فى نهاية الدساتير فى سقوط الدستور القائم نتيجة ثورة أو انقلاب ضد نظام الحكم . ومن ثم يختلف الأسلوب الثورى عن الأسلوب العادى فى نهاية الدساتير: إذ بينما فى الأسلوب العادى يتم الغاء الدستور نتيجة قيام الأمة أو ممثليها المنتخبين بانشاء دستور جديد، نجد أنه فى الأسلوب الثورى ينتهى الدستور نتيجة حركة ثورية تتميز بالعنف واستخدام القوة لتغيير نظام الحكم القائم .

والحركة الثورية قد تكون ثورة أو انقلاباً . ويفرق الفقه الدستورى بينهما فى المفهوم والمعنى . فبعض الفقه يميز بين الثورة والانقلاب على أساس اختلاف الهيئة التى تقوم بالحركة الثورية : فالثورة Révolution يقوم بها الشعب، فى حين أن الانقلاب Coup d'Etat يقوم به بعض أشخاص ينتمون للسلطة الحاكمة، مثل رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو قائد الجيش(٣) .

(١) الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٩٣، الدكتور محمود حلمى، المبادئ الدستورية العامة، ص ٨٤، الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٢١٥ .

(٢) الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٤٥ .

(٣) الدكتور عبد الحميد متولى القانون الدستورى والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص ٧٣ .

ولكن أغلبية الفقه تميز بين الثورة والانقلاب ليس على أساس مصدرهما بل على أساس الهدف الذى تستهدفه الحركة الثورية. فإذا كان الهدف هو احداث تغيير فى النظام السياسى أو فى النظام الاجتماعى والاقتصادى للبلاد، كانت الحركة ثورة بالمعنى الصحيح. أما إذا كان الهدف ليس تغيير النظام السياسى أو الاجتماعى القائم وإنما فقط الاستيلاء على الحكم والاستئثار بالسلطة دون أى هدف آخر، كانت الحركة انقلاباً وليس ثورة(١).

ونحن لا نرى خلافاً جوهرياً بين الاتجاهين الفقهيين السابقين. لأنه إذا كانت الحركة الثورية مصدرها الشعب، فلا بد وبالضرورة أن يكون الهدف هو تغيير سياسى فى نظام الحكم القائم أو تغيير أكثر عمقاً سياسى واقتصادى واجتماعى. لأن الشعب لا يثور بدون اهداف عميقة اصلاحية. وعلى العكس إذا كانت الحركة قام بها بعض أفراد من رجال السلطة القائمة، فالهدف الرئيسى عادة هو الرغبة فى الاستئثار بالسلطة والحكومة.

يعطى الفقة عموماً اهتمامه الاساسى للثورة أكثر من الانقلاب، نظراً لطابعها الشعبى وبالذات بالنظر لأهدافها من حيث تحقيق تغييرات واصلاحات عميقة سياسية واجتماعية(٢). وينتج عن نجاح الثورة اقامة حكومة ثورية تسمى حكومة واقعية "Gouvernement de fait"، تسيطر على الحكم لكى تتمكن من تحقيق اهدافها. واصطلاح حكومة واقعية يخالف اصطلاح الحكومة القانونية، فهو يدل على أن الحكومة الثورية لم تأت للحكم وفقاً للدستور القائم.. فهى من وجهة نظر نصوص الدستور لم تتول الحكم وفقاً للاجراءات الدستورية النافذة، ومن ثم لا تعتبر حكومة قانونية بل واقعية يفرضها الواقع نتيجة تولى حكومة الثورة بعد نجاحها لمقاليد الحكم فى الفعل

---

(١) أنظر نفس المرجع السابق، وأنظر أيضاً: الدكتور محسن خليل المرجع السابق، ص ١٧١.

(٢) أنظر: جورج بيردو، المرجع السابق، ص ٤٢ وما بعدها، الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٢١٦.

والواقع. فشرعيتها مصدره الواقع وليس نصوص الدستور القائم، ثم أن شرعيتها يستمد أيضاً من أهدافها الاصلاحية، وتأييد الشعب لها.

– ولكن ما يهمنا الآن هو بيان آثار نجاح الثورة على الدستور القائم، وعموماً على مجموع النظام القانونى:

قبل أن نبين هذه الآثار أو النتائج، يجب أن نوضح أن تلك الآثار تتحقق ليس بالنسبة للثورة فقط، بل أيضاً بالنسبة للأنقلاب بعد نجاحه واستيلائه على الحكم. فإذا كان هناك فوارق بين الثورة والانقلاب، فهى فوارق سياسية، ولكن من الناحية القانونية، أو بمعنى أدق من ناحية الآثار والنتائج القانونية لا فارق هنا بين الثورة والانقلاب، طالما تحقق لهما السيطرة على الحكم الجديد(١).

نعود الآن للاجابة عن تساؤلنا عن آثار نجاح الثورة – أو الانقلاب – على الدستور والنظام القانونى القائم أو السابق على الثورة:

١ – أولاً بالنسبة للدستور القائم، تذهب أغلبية الفقه الدستوري على أنه يترتب على نجاح الثورة سقوط الدستور القائم(٢). على اعتبار استحالة بقاء هذا الدستور، الذى جاءت الحركة الثورية لتخرق نصوصه، ولتحقيق اهداف سياسية وأحياناً سياسية واجتماعية وفكرية تتعارض معه. وحتى بالنسبة للانقلاب الذى لا تكون له عادة أهداف اصلاحية سياسية واجتماعية، فمن الصعب أن يتوافق هذا الانقلاب مع الدستور القائم. فهو من ناحية جاء مناقضاً لنظام الحكم الذى تضمنه الدستور القائم، ثم أن حكومة

---

(١) أنظر: الدكتور عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ٨٨، الدكتور محمود حلمى، المبادئ الدستورية العامة، ١٩٦٦، ص ٨٨، الدكتور ابراهيم شيحا، المرجع السابق، ص ١٥٠.

(٢) راجع: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٩٠، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢٥٥، لافيير "Laferrière"، المرجع السابق، ص ٣٠٣.

الانقلاب عادة يكون لها تصور سياسى لنظام الحكم يخالف نظام هذا الدستور، وليكن حتى تصور ديكتاتورى لا يتسق مع الدستور.

اذن لا خلاف بين غالبية الفقه فى أن نجاح الثورة – أو الانقلاب – يؤدى إلى سقوط الدستور القائم منذ نجاح هذه الثورة. ويلاحظ أحياناً أن حكومة الثورة الواقعية قد ترى استثناء استمرار الدستور القائم أو السابق، لبضعة أشهر مثلاً قبل اعلان سقوطه رسمياً، مثلما حدث بالنسبة لثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ فى مصر ازاء دستور ١٩٢٣(١). فبعد نجاح الثورة منذ يومها الأول لم تعلن سقوط دستور ١٩٢٣، بل على العكس صدر بيان يفيد أن ثورة الجيش المؤيدة من الشعب تفضل فى البداية العمل فى ظل هذا الدستور. ثم بعد خمسة أشهر تقريباً صدر اعلان رسمى فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ بسقوط دستور ١٩٢٣. ويرى بعض الفقه المصرى أن هذا الاعلان ليس منشئاً لوضع جديد، بل هو كاشف ومقرر لوضع سابق مؤكد، وهو سقوط الدستور فعلاً منذ نجاح الحركة الثورية وبدون حاجة لأعلان رسمى بذلك(٢). هذا بينما ذهب آخرون إلى إن سقوط دستور ١٩٢٣ لا يرتد إلى بداية الثورة بل من تاريخ الاعلان الرسمى فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢(٣).

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٦، ص ٢٢٦، وما بعدها، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢٥٥ – ٢٥٦.

(٢) أنظر فى هذا المعنى، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٧٨ وما بعدها، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢٥٥ – ٢٥٦، الدكتور رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ٣٢٩.

(٣) ويعتمد هذا الرأى على بيان الثورة عند نجاحها بالعمل فى اطار الدستور، كما يعتمد على أن الثورة فى بدايتها لم تكن موجهة ضد نظام الحكم فى ذاته، بل ضد فساد أداة الحكم. وأنها لم تتحول إلى ثورة ضد نظام الحكم إلا تدريجياً بعد عدة شهور، وحينئذ أعلنت الثورة سقوط الدستور رسمياً. فهذا الاعلان يصبح منشئاً للسقوط وليس مقرراً له.

أنظر: الدكتور عبد الحميد متولى، المرجع السابق، ص ٨٣، الدكتور عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص ٨٨.

٢- إذا كان سقوط الدستور يتم تلقائياً بمجرد نجاح الثورة، إلا أن الفقه يتجه فى غالبية أيضاً إلى أن هذا السقوط أو الالغاء لا يشمل كل أحكام الدستور السابق، بل جوهرها وهى النصوص المتعلقة بنظام الحكم. وبمعنى آخر ان الذى يسقط من الدستور القائم هى الأحكام والقواعد الدستورية بطبيعتها أو بحكم موضوعها، أى تلك المتعلقة بنظام الحكم. أما القواعد التى وردت فى الدستور من الناحية الشكلية دون أن تتصل بطبيعتها وموضوعها بنظام الحكم فهى تبقى، ولكن تنزل مرتبتها القانونية من المرتبة الدستورية إلى مرتبة وقوة القوانين العادية. وحكمة بقاء هذه القواعد الأخيرة وعدم سقوطها هى أنها لا تتصل بنظام الحكم، مثل احكام نزع الملكية للمنفعة العامة والادارة المحلية، ومن ثم لا داعى لسقوطها(١).

٣- كذلك تبقى رغم سقوط الدستور كافة القوانين العادية التى سبق صدورها عن البرلمان. فهى تبقى نافذة إلى أن يتقرر الغاؤها أو تعديلها فيما بعد بقوانين عادية أخرى حسب الظروف.

(١) أنظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٤٥.

الباب الثالث

مبدأ علو الدستور ورقابة دستورية القوانين

فى الدول ذات النظام الديمقراطى تسود فكرة الدولة القانونية حيث تخضع الدولة بسلطاتها الحاكمة للقانون، تماماً مثلما يخضع له المحكومون من الأفراد[1]. ولهذا حرص دستورنا الحالى لعام ١٩٧١ - كما سنرى تفصيلاً فيما بعد[2] - على تخصيص أحد أبوابه، وهو الباب الرابع، لسيادة القانون، ونصت أولى مواد هذا الباب، وهى المادة ٦٤ على مبدأ الدولة القانونية: «سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة». وجاءت المادة ٦٥ التالية لتؤكد المبدأ بقولها: «تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته ضمانات أساسيان لحماية الحقوق والحريات». وهكذا يجب أن تخضع الدولة وحكامها للقانون، وأن القضاء المستقل هو الذى يضمن احترام الدولة للقانون، وأن الغاية الرئيسية للمبدأ هى حماية حقوق وحريات الأفراد.

وإذا كانت الدولة وسلطاتها العامة يجب أن تخضع للقانون، فان المقصود باصطلاح القانون ليس مجرد القانون العادى الصادر عن البرلمان، بل ان هذا الاصطلاح يشمل مجموعة القواعد القانونية الملزمة فى الدولة وعلى رأسها الدستور، فالدستور هو رأس الهرم القانونى العام فى الدولة ومركزه العصبى، لأن الدستور يضع المبادئ والقواعد العليا للدولة التى يلتزم بها الحاكم والمحكوم، ولا تعلوه قواعد فوقه بينما تلتزم القواعد الأخرى اطار أحكامه ولا تخالفها.

ومن ثم ندرس فيما يلى مبدأ علو الدستور، وهو مبدأ رئيسى فى تنظيم كل

(١) أنظر: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٢١، كلود ليكليرك Cl. Leclercq، المرجع السابق، ص ١٠٣.

(٢) أنظر: القسم الثالث من هذا المؤلف عن دستور ١٩٧١ (الفصل الخامس من الباب الأول).

دولة قانونية وديمقراطية، وسنرى مدلول هذا المبدأ ونتائجه. كما سنعالج من ناحية أخرى رقابة دستورية القوانين فى النظم المقارنة وفى مصر، باعتبار أن تلك الرقابة تمثل الضمانة الجوهرية لفعالية مبدأ علو الدستور. فلا قيمة لهذا المبدأ ولا قيمة للدستور إن لم يكفل النظام القانونى فى الدولة وسيلة رقابية فعالة لحماية نصوصه. ونظراً لأن القوانين الصادرة عن البرلمان هى التى تتلو الدستور مباشرة فى تدرج الهرم القانونى، لذا تتمثل تلك الرقابة فى ضمان احترام قوانين البرلمان لقواعد الدستور الأعلى، وهى رقابة دستورية القوانين، وقد أضاف المشرع المصرى فى تنظيمه للمحكمة الدستورية العليا فى مصر رقابة دستورية اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية، بجانب رقابة دستورية القوانين العادية. وهو ما من شأنه أن يحقق وحدة جهة الرقابة الدستورية، لضمان احترام القانون واللائحة للدستور، وضمان توحيد الأحكام الصادرة فى المنازعات الدستورية.

وبناء على ما سبق ينقسم هذا الباب الى فصلين: -

الفصل الأول: مبدأ علو الدستور ونتائجه.

الفصل الثاني: رقابة دستورية القوانين.

الفصل الأول

مبدأ علو الدستور ونتائجه

يجب أن نحدد معنى أو مفهوم هذا المبدأ لنستخلص حقيقته ولنعمل على تبريره واسناده، كما يجب من ناحية أخرى استخلاص النتائج أو الآثار التى يمليها أو يفرضها هذا المبدأ فى التنظيم القانونى للدولة.

ومن ثم ينقسم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين : -

- المبحث الأول: معني مبدأ علو الدستور.

- المبحث الثاني: نتائج مبدأ علو الدستور.

المبحث الأول

معني مبدأ علو الدستور

مبدأ علو الدستور هو أمر مسلم به فى كل الدول، سواء تلك ذات الجامدة أو ذات الدساتير المرنة. وسوف يتأكد لنا معنى هذا المبدأ وأساسه سواء واجهناه من وجهة ومنظور المعيار الموضوعى أو من منظور المعيار الشكلى. ولكن سيتضح لنا أن المعنى الشكلى لعلو الدستور هو الأقوى والأرجح لضمان العلو والسمو ا لحقيقى للدساتير. وهو ما نراه تباعاً فيما يلى:

أولاً: معني مبدأ علو الدستور وفقاً للمعيار الموضوعي:

والمقصود بالمعيار الموضوعى تحديد مرتبة القاعدة القانونية وقوتها على أساس موضوعها ومادتها. ومن هذه الناحية يعنى مبدأ علو الدستور سموه الموضوعى، وتمتعه بمركز الصدارة فى النظام القانونى فى الدولة. فالدستور يعلو على كل القواعد القانونية على الاطلاق، ولا يوجد أى نص أو قاعدة أعلى منه أو حتى تدانيه وتساويه فى المرتبة. وهذا العلو والسمو يتحقق

للدستور كنتيجة طبيعية للموضوعات التى ينظمها والتى تتميز بخطورتها وأهميتها المطلقة فى بناء الدولة.

فالدستور بحكم موضوعه يبين نظام الحكم فى الدولة: وهذا يتضمن شكل الدولة بسيطة أم فيدرالية، ملكية أم جمهورية، كما يتضمن طبيعة الحكم وتكوين واختصاصات السلطات الحاكمة وعلاقاتها فيما بينها، وأخيراً حقوق وحريات المواطنين والضمانات التى تكفلها[١].

وهكذا القواعد الدستورية التى تنظم هذه الموضوعات الكبرى المتصلة بنظام الحكم، يجب أن تكون أسمى وأعلى القواعد القانونية على الاطلاق، فالدستور يحدد أسس بناء الدولة، ويعتبر الدعامة الاساسية للنظام القانونى كله. بل هو الذى يخلق هذا النظام القانونى ويحدد أساس شرعيته، وذلك لأن كل سلطة من السلطات العامة تستمد أساس وجودها ونطاق اختصاصاتها من نصوص الدستور[٢].

فالبرلمان كسلطة تشريعية تضع القوانين العادية، يستمد سلطته وشرعيته واختصاصه من الدستور، وكذلك السلطة التنفيذية التى تصدر اللوائح وغيرها من الاجراءات الفردية تستمد اختصاصها وشرعيتها من الدستور، وأيضاً السلطة القضائية واساس شرعية الأحكام التى تصدرها مصدرهما نصوص الدستور[٣].

---

(١) أنظر: الدكتور محسن خليل، النظم السايسية والقانون الدستورى - الجزء الثانى، المرجع السابق، ص ١٢٢، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق، ص ١٩٨.

(٢) أنظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٧٤، الدكتور ثروت بدوى، المرجع السابق، ص٩٤.

(٣) راجع: چورچ بيردو، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ٧٤، الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، والدكتور عاصم عجيلة، والدكتور مظهر العرى، القانون الدستورى مع دراسة للنظام الدستورى اليمنى، ١٩٨٧، مطبعة نهضة مصر - القاهرة، ص ٥٩ - ٩٦.

وأخيراً بجانب الموضوعات المتصلة بنظام الحكم وخطورتها وأهميتها، يتضمن الدستور المبادئ الكبرى التى على ضوئها وهديها يقوم البرلمان باعداد قوانينه: فمبادئ الحريات والحقوق الفردية والمساواة بين الأفراد، تحكم نشاط البرلمان فى القوانين العادية بالمجالات المختلفة، كما تحكم أيضاً نشاط السلطة التنفيذية فى علاقتها بالمواطنين[1].

وهكذا يتأكد لنا العلو أو السمو الموضوعى لقواعد الدستور، علو مستمد من طبيعة وخطورة وأهمية الموضوعات التى ينظمها والمبادئ الكبرى التى تحتويها، والتى تجعل من الدستور مفتاح النظام القانونى كله وأساسه وقمته العليا.

يبقى أن نوضح أن هذا العلو الموضوعى للدستور، أو من وجهة نظر المعيار الموضوعى يتحقق فى كل البلاد: سواء كانت دساتيرها مكتوبة أم عرفية مثل انجلترا، وسواء كانت هذه الدساتير مرنة أو جامدة.

ثانياً: معنى مبدأ علو الدستور وفقاً للمعيار الشكلى:

والمقصود بالمعيار الشكلى أو العضوى، هو تحديد مرتبة القاعدة القانونية وقوتها، ليس على أساس موضوعها ومادتها، وإنما تبعاً للجهة التى تصدرها والأشكال والاجراءات المتبعة فى اصدارها وتعديلها. ومن هذه الناحية يعنى مبدأ علو الدستور أن الدستور يحتل المرتبة الأولى والأعلى فى سلم تدرج القواعد القانونية فى الدولة، نظراً لعلو السلطة التى تضع الدستور وصعوبة الاجراءات المتبعة فى وضع الدستور وتعديله[2].

وبوجه خاص الدستور يعلو على القوانين العادية الصادرة عن البرلمان، التى تلى قواعد الدستور فى المرتبة والقوة. وذلك لأن الدستور يصدر عن

(١) أنظر: كلود ليكليرك، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ١٠٤.
(٢) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٢٢، چورج بيردو، المرجع السابق، ص ٧٥.

السلطة التأسيسية الأصلية، وهى أعلى من البرلمان كسلطة منشأة، ثم ان اجراءات تعديل الدستور أكثر تعقيداً وصعوبة من اجراءات تعديل القوانين العادية. ومن ثم يتأكد علو الدستور على القوانين تطبيقاً للمعيار الشكلى والعضوى، مما يعنى وجوب احترام القانون العادى لأحكام الدستور الأعلى منه مرتبة.

وإذا كان الدستور أعلى من القوانين العادية بالنظر للمعيار الشكلى أو العضوى، فهو – أى الدستور – يكون أعلى أيضاً ومن باب أولى من اللوائح أو القرارات التنظيمية العامة التى تصدر عن السلطة التنفيذية. لماذا من باب أولى؟ لأن اللوائح أقل قوة من القوانين العادية، نظراً لعلو البرلمان ممثل الشعب والذى يتولى التشريع عن السلطة التنفيذية التى تتولى أساساً تنفيذ قوانين البرلمان. ثم أن السلطة التأسيسية الأصلية، كما أنها تعلو فوق البرلمان كسلطة منشأة، فهو تعلو أيضاً فوق السلطة التنفيذية وكذلك السلطة القضائية باعتبارهما سلطتين انشأتهما السلطة التأسيسية فى الدستور الذى وضعته[1].

هكذا العيار الشكلى أو العضوى يؤدى بالضرورة إلى علو وسمو الدستور على القوانين واللوائح، بل وأيضاً على المبادئ العامة للقانون التى يخلقها القضاء الادارى فى أحكامه[2]. فالدستور بالنظر للسلطة التى وضعته وبالنظر لإجراءات اعداده وتعديله الأكثر شدة من اجراءات القانون العادى، يجب أن يحتل قمة تدرج القواعد القانونية على الاطلاق.

هذا المفهوم الشكلى لمبدأ علو الدستور لا يتحقق إلا فى ظل الدساتير الجامدة، وليس له وجود فى ا لبلاد ذات الدساتير المرنه مثل انجلترا[3]. لأنه

---

(١) الدكتور فؤاد العطار، النظم السايسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٩٢ – ١٩٣، جورج بيردو، المرجع السابق، ص ٧٦، اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣١.

(٢) فهذه المبادئ حسب الرأى الراجح لها فقط قوة القانون العادى، ولا يمكن ان ترقى للمرتبة الدستورية.

أنظر: G. Vedel, Droit administratif, Thémis, 1973 p. 278 et s.

(٣) أنظر: كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ١٠٣.

– كما هو معلوم مما سبق – لا يوجد فارق فى الدستور المرن بين اجراءات تعديل الدستور واجراءات وضع وتعديل القانون العادى. إذا يستطيع البرلمان الانجليزى – مثلاً – تعديل الدستورالعرفى هناك والوثائق المكملة المكتوبة بقانون عادى صادر من البرلمان وبذات الاجراءات، فلا يمكن بالتالى القول بوجود علو شكلى للدستور الانجليزى المرن عن القوانين العادية(١).

ثالثاً: أولوية المعيار الشكلي في ضمان علو الدستور:

ونحن نعنى بذلك أن الضمانة الحقيقية لكفالة علو الدستور من الناحية القانونية تتحقق فقط فى الدساتير الجامدة دون الدساتير المرنة. ونحن نعلم أن معظم دساتير دول العالم الآن جامدة. وعلة ذلك واضحة، وتتمثل فى أن الدستور الجامد بحكم تعريفه يتطلب أن يكون وضعه من السلطة التأسيسية، وأيضاً وبالذات لا يمكن تعديل أى نص فيه إلا باجراءات ومراحل معقدة وطويلة لا تقارن بالإجراءات البسيطة لاقرار وتعديل القوانين العادية. ومن ثم بناء على هذا الفارق العضوى والشكلى فى وضع وتعديل قواعد الدستور، فهو يحتل المرتبة الأعلى فوق مرتبة القوانين العادية، أما فى الدستور المرن لا توجد تفرقة بين القوانين الدستورية والقوانين العادية، لأن كلا النوعين يعدل من نفس السلطة وهى البرلمان وبذات الاجراءات(٢). فلا ضمان لعلو الدستور فى ظل الدساتير المرنة، بل لا يوجد قانوناً هذا العلو. لأنه من الناحية القانونية المعيار الشكلى أو العضوى هو وحده الذى يحقق التمييز فى الدرجة والمرتبة بين القواعد القانونية(٣). فيكون للدستور المرتبة الأعلى لصعوبة اجراءات وضعه وتعديله، ثم يلى الدستور القوانين العادية، ثم تليها

(١) راجع: اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٠ – ٣٣١.

(٢) چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٧٦، كلود ليكليرك، ص ١٠٣، الدكتور فؤاد العطار، ص ١٩٢.

(٣) أنظر: حكم المحكمة الإدارية العليا فى مصر بتاريخ ١٩٥٧/٦/٢٩، وحكمها بتاريخ ١٩٥٨/٧/١٢، مجموعة المبادئ التى قررتها هذه المحكمة فى عشر سنوات ١٩٥٥/١٩٦٥، ص ٦٤٦، چورچ بيردو، ص ٧٥.

اللوائح الصادرة من السلطة التنفيذية. هذا التدرج الهرمى الذى يأتى على قمته الدستور، لا يتحقق إلا فى ظل الدستور الجامد، لأنه فى ظل هذا الدستور وحده يتحقق العلو الحقيقى للدستور بناء على المعيار الشكلى.

فالعلو الموضوعى وحده، والذى يوجد فى ظل الدساتير المرنة، لا يكفى لسمو الدستور قد يقال: حتى افتراض امكانية تعديل الدستور بذات اجراءات القانون العادى، لا يتصور مع ذلك المساس بسهولة بنصوص الدستور المرن، وذلك لتعاظم مكانته الموضوعية وأهمية المبادئ العليا التى يحتويها. ولكن الرد على ذلك بسيط: وهو ما الضمان القانونى الرسمى لهذا العلو الموضوعى؟ أليس ممكناً للبرلمان دائماً تعديل الدستور المرن باصدار قانون عادى؟ الاجابة هى نعم إذن لا يوجد علو حقيقى أولا يوجد أى علو للدستور، طالما أنه يتساوى قانوناً مع اجراءات تعديل القانون العادى.

فالمعيار الشكلى فى ظل الدستور الجامد هو إذن وحده الذى يكفل علو الدستور من الناحية القانونية. وهو وحده الذى يكفل للدستور الثبات والاستقرار لقواعده، لصعوبة اجراءات وضعه وبالذات صعوبة اجراءات تعديله[1].

المبحث الثاني

نتائج مبدأ علو الدستور

ينتج عن مبدأ علو الدستور وسموه من الناحية الموضوعية والشكلية نتائج وآثار معينة فى النظام القانونى والسياسى للدولة. ونوضح أن تلك النتائج لا يمكن أن تتحقق الا طبقاً للعلو الشكلى بالذات، أى علو الدستور طبقاً للمعيار الشكلى. هذه النتائج يمكن عرضها كالتالى: -

١- تدعيم مبدأ المشروعية أو سيادة القانون:

ويعنى هذا المبدأ - كما سبق القول - خضوع الكافة حكاماً ومحكومين

(١) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٢٢ - ١٢٣، چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٧٥، ٧٦، ٨٤.

لقواعد القانون. ومبدأ علو الدستور يؤدى إلى تدعيم هذه المشروعية بتوسيع نطاقها وتعميقها. فلا تصبح المشروعية وسيادة القانون قاصرة على الخضوع للقانون العادى وما يليه فى المرتبة وهى اللوائح، وإنما تتسع المشروعية للخضوع لقواعد الدستور فى المقام الأول[1]. فالقواعد الدستورية تصبح هى أساس ومصدر كل القواعد الأدنى منها، يستوى أن تكون تلك القواعد الأدنى منها القانون العادى أم اللوائح فهذه القواعد الأدنى تصدر على أساس القواعد الدستورية الأعلى وفى اطارها[2].

٢- عدم جواز مخالفة القوانين العادية للدستور:

وتلك نتيجة ثانية لمبدأ علو الدستور، بالذات تطبيقاً للمعيار الشكلى أو العضوى. إذ طالما أن قواعد الدستور تتميز بالعلو المطلق وأنها أساس ما عداها من القواعد الأدنى درجة، فأنه لا يجوز للقانون العادى الصادر من البرلمان أن يتضمن خرقاً لنصوص الدستور أو مخالفة له. وأهم ضمانة لحماية قواعد الدستور ضد مخالفة القانون لنصوصه، هى رقابة دستورية القوانين بواسطة محكمة قضائية عليا. بحيث تتولى هذه المحكمة الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور، وأحياناً تقوم بالغائه (كما سنرى فيما بعد).

وهناك بعض البلاد تكتفى برقابة سياسية لحماية نصوص الدستور، ولا تأخذ بالرقابة القضائية عن طريق المحكمة الدستورية العليا.

٣- علو قواعد الدستور على ما يسمى بالقوانين الأساسية:

العلو المطلق لقواعد الدستور لا يتحقق فقط ازاء القوانين العادية، بل يتحقق أيضاً بالنسبة لما يسمى فى فرنسا «القوانين الأساسية

---

(١) أنظر: الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب، والدكتور عاصم عجيلة، والدكتور مظهر العزى، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ٩٥ - ٩٦، أندريه هوريو، المرجع السابق، ص٣٣١.

(٢) أنظر: كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ١٠٥-١٠٦، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٢.

Lois Organiques، (1). هذه الطائفة الخاصة من القوانين ليست معروفة لدينا فى دساتيرنا السابقة أو دستورنا الحالى لعام ١٩٧١، وإنما أوجدها دستور ١٩٥٨ الحالى فى فرنسا. ويمكن تعريفها بأنها تصدر عن البرلمان مثل باقى القوانين العادية، ولكن تتميز عنها أولاً من ناحية موضوعها فهى تتصل بتنظيم وسير السلطات العامة، فى اطار المبادئ التى تضمنها الدستور بشأن هذه السلطات العامة(2). فهذه القوانين سميت قوانين أساسية لأنها قوانين مكمله للدستور وتتصل بتنظيم وسير السلطات العامة مثل مجلسى البرلمان والمجلس الدستورى.

ومن ناحية أخرى تتميز هذه القوانين الأساسية عن القوانين العادية من حيث صعوبة اجراءات سنها بالمقارنة باجراءات القوانين العادية. فطبقاً لدستور ١٩٥٨ (مادة ٤٦) لا بد من مرور فترة ١٥ يوماً من يوم تقديم اقتراح أو مشروع القانون الأساسى، وذلك قبل أن تبدأ مناقشته أمام الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ الذى قدم الاقتراح أو المشروع إليه. كذلك عند حدوث خلاف بين مجلسى البرلمان بشأن نصوص مشروع القانون الاساسى، فان الجمعية الوطنية هى التى تحسم هذا الخلاف، ولكن يشترط لاقرار القانون الاساسى فى هذه الحالة الأغلبية المطلقة لجميع اعضاء الجمعية الوطنية. وهذه الأغلبية مرتفعة عن الأغلبية العادية أى أغلبية الحاضرين فقط التى تكفى لاقرار القوانين العادية حتى فى حالة الخلاف بين مجلسى البرلمان. وأخيراً القوانين الاساسية يجب دائماً أن تعرض على المجلس الدستورى للتحقق من موافقتها للدستور قبل اصدارها(3).

(١) أنظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص١٠٨٨-١٠٨٩، ليكليرك، المرجع السابق، ص٥٥٩ - ٥٦٠.

(٢) ولكن يلاحظ أن طرق انتخاب مجلسى البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) لا تنظمها قوانين أساسية بل قوانين عادية. أنظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٣٠.

(٣) أنظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ١٠٨٨-١٠٨٩، ليكليرك، المرجع السابق، ص ٥٥٩ - ٥٦٠، وأنظر:

F. luchaire et G. Conac, la Constitution de la République française, 1979, article 46.

وهكذا نرى أنه طبقاً للمعيار الشكلى والاجرائى، القوانين الأساسية فى فرنسا تعلو على القوانين العادية نظراً للصعوبة النسبية لاقرار القوانين الأساسية. ولكن على أى حال تلك الاجراءات تبقى أقل صعوبة بالنسبة لمجال تعديل دستور ١٩٥٨، إذ أن تعديله يتطلب اجراءات أشد، اذ بجانب موافقة مجلسى البرلمان على التعديل لابد من اقرار الشعب فى الاستفتاء لهذا التعديل.

وما يجب ابرازه هنا أن تلك القوانين الأساسية رغم علوها على القوانين العادية، الا أنها فى جميع الأحوال تبقى أدنى من قواعد الدستور الفرنسى ذاتها التى لها العلو المطلق. لأنه – من ناحية المعيار الشكلى – رغم الصعوبة النسبية لاقرار القوانين الاساسية، إلا أن تعديل الدستور ذاته يتطلب اجراءات أكثر شدة وصعوبة، فقواعد الدستور يكون لها كما نرى علواً مطلقاً دائماً، ليس فقط على القوانين العادية، بل أيضاً على القوانين الاساسية حيث ينص عليها الدستور.

٤- علو الدستور يؤدي إلى عدم جواز تفويض احدي السلطات لاختصاصاتها بدون نص صريح في الدستور:

وهذه هى النتيجة الأخير لمبدأ علو الدستور(١). وتفيد أن علو الدستور يقتضى أن تمارس كل سلطة عامة أنشأها الدستور اختصاصها بنفسها، وأنه لا يجوز لها أن تفوض سلطة أخرى فى ممارسة بعض اختصاصها، إلا إذا سمح الدستور نفسه بذلك التفويض بنص صريح. ذلك أن الاختصاص الذى حدده الدستور لكل سلطة عامة ليس امتيازات شخصية، وإنما وظيفة يحددها الدستور لكل سلطة مراعياً أهليتها وقدرتها بالنظر لطريقة تكوينها(٢). ثم أن مثل هذا التفويض، إذا حدث بدون نص دستورى، يتضمن اهداراً لمبدأ

---

(١) راجع: الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٨٥، بيردو، المرجع السابق، ص ٧٤.

(٢) أنظر: چورج بيردو، المرجع السابق، ص ٧٤، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص١٨٥.

الفصل بين السلطات الذى يقيمه الدستور، والذى يعتبر ضمانة لحسن تنظيم وسير الدولة وضمانة ديمقراطية لحماية سيادة القانون وحقوق الأفراد.

وتطبيقاً لعدم جواز التفويض بدون نص، أنه لا يجوز للبرلمان مثلاً تفويض الحكومة أو رئيس الدولة فى بعض الإختصاصات التشريعية للبرلمان، إلا بنص يسمح بذلك[1]. وإذا وجد مثل هذا النص يجب أن تحترم القرارات بقانون هذا التفويض وقيوده التى حددها نص الدستور. كذلك لا يجوز لرئيس الدولة تفويض بعض اختصاصاته الدستورية لمجلس الوزراء أو رئيسه.

---

(١) ولذلك ذهب أغلب الفقه الفرنسى إلى عدم دستورية التقليد الذى بدأ منذ نهاية الجمهورية الثالثة فى ظل دستور ١٨٧٥ وكذلك فى ظل الجمهورية الرابعة - دستور ١٩٤٦، والذى بمقتضاه يفرض البرلمان الفرنسى الحكومة فى اصدار مراسيم لها قوة القانون .Décrets Lois، رغم مخالفة ذلك للدستور. ومع ذلك استمر هذا التقليد وأصبح بمثابة عرف دستورى معدل، ويلاحظ إن دستور ١٩٥٨ سمح بالتفويض التشريعى، أنظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٧٤ - ٧٥، أندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٢٤ - ٣٢٥.

الفصل الثاني

رقابة دستورية القوانين

وضع المشكلة:

إن مبدأ علو الدستور يتطلب أن تحترم السلطات العامة التى انشأها الدستور لاختصاصاتها الدستورية، وأن تحترم عموماً نصوص ومبادئ دستور البلاد، لما له من علو وسمو مطلق. ولكن علو الدستور يصبح بغير ذى قيمة عملية أو حتى قانونية، إذا لم يتحقق نوع من الرقابة العليا على القوانين واللوائح للتحقق من عدم مخالفتها لنصوص الدستور الأعلى ويجب أيضاً أن يكون للجهة التى تتولى الرقابة سلطة توقيع جزاء الالغاء للتشريع المخالف للدستور، أو على الأقل الامتناع عن تطبيقه[1].

وقد تحددت المشكلة عادة فى رقابة دستورية القوانين الصادرة من البرلمان، دون اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية. وذلك على اعتبار أن المحاكم العادية أو الادارية بوجه خاص تكفى لرقابة دستورية اللوائح، بجانب أيضاً قانونيتها أى مدى توافقها مع القانون العادى. وبالفعل كان مجلس الدولة (الذى يشمل المحاكم الإدارية) يختص برقابة دستورية اللوائح وقانونيتها، مثلما هو الحال دائماً وحتى الآن بالنسبة لفرنسا.

إذن المشكلة تبقى بالنسبة لرقابة دستورية القوانين بالذات لضمان احترامها لنصوص الدستور. وعلة حساسية المشكلة هى أن البرلمان الذى يسن القوانين، يمثل سيادة الأمة ويجمع ممثلى الشعب، فكيف يمكن مراقبته فى القوانين الصادرة عنه؟[2].

لكن رغم ذلك انتهى الفقه الدستورى، كذلك الواقع فى أغلب الدساتير، إلى ضرورة رقابة دستورية القوانين، وإلا فلا جدوى لمبدأ علو الدستور، ولا ضمان حقيقى لا احترام الدستور.

---

(١) أنظر: الدكتور ماجد الحلو، القانون الدستورى، ١٩٧٦، ص ١٧، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٢، بيردو، المرجع السابق، ص ٩٤.

(٢) أنظر: الدكتور سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى، دستور ١٩٧١، ص ٤٣.

ويلاحظ أنه فى مصر، نص قانون المحكمة الدستورية العليا - كما سيأتى - على رقابتها لدستورية اللوائح أيضاً بجانب القوانين، وهو كان قد استقر عليه قضاء المحكمة العليا التى نشأت قبل دستور ١٩٧١[١].

ملحوظتان رئيسيتان:

هناك ملحوظتان رئيسيتان فى شأن رقابة دستورية القوانين يجب ابداؤهما منذ البداية لدقة تحديد اطار هذه الرقابة: -

١- الحاجة لرقابة الدستورية لا تنشأ فى الدستور المرن، بل فقط فى نطاق الدساتير الجامدة. وذلك لأنه - كلما قلنا مراراً - الدستور المرن يسوى بين الدستور والقانون العادى فى المرتبة، حيث إن اجراءات تعديلهما واحدة. ومن ثم لا تثور مشكلة رقابة دستورية القوانين ولا حاجة إليها أصلاً أما فى الدساتير الجامدة التى تعدل بإجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من اجراءات تعديل القانون العادى ففى ظلها فقط تدعو الحاجة لرقابة دستورية القوانين، وذلك نظراً لعلو الدستور من الناحية القانونية الشكلية على القوانين العادية[٢].

٢- الملحوظة الثانية: هى اتجاه كثير من الكتاب على أن رقابة الدستورية تقتصر على الناحية الموضوعية وليس الناحية الشكلية. فهى تنحصر فى رقابة عدم مخالفة القانون للمبادئ والقواعد الموضوعية فى الدستور، وليس مخالفة القانون للأشكال والاجراءات الدستورية لوضع القانون أو صنعه، فلو صدر قانوناً ولم يستوف هذه الاجراءات الدستورية الضرورية لمناقشته واقراره واصداره، فهو لن يعد قانوناً. فلن تكون له صفة القانون أصلاً وقيمته، ومن ثم يجوز لكل أنواع المحاكم الامتناع عن تطبيقه

---

(١) أنظر: الدكتور سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى، دستور ١٩٧١، ص ٢٨٦، وص ٣١٢ وما بعدها.

(٢) الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٢، الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق، ص ٤٢ - ٤٣، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ١٠٧.

باعتباره عدم أو غير موجود(١). ومن ثم فمجال رقابة دستورية القوانين هو فقط القانون السليم من حيث الشكل والاجراءات الدستورية، ولكن هناك ادعاء بمخالفته لقواعد الدستور الموضوعية أو من حيث الموضوع.

ولكن بعد التمعن والتفكير فى هذا الأمر، فإننا نتجه إلى أن الأفضل أن تتولى المحكمة الدستورية العليا فى أى دولة وجهى الرقابة الدستورية أى الشكلية بجانب الموضوعية على القوانين، وهو ما قضت به المحكمة الدستورية العليا فى مصر(١).

طرق الرقابة على دستورية القوانين:

المقصود هو بيان موقف الدساتير الجامدة إزاء تحديد الجهة أو الهيئة التى تتولى هذه الرقابة. وعموماً مواقف الدساتير تتردد بين أحدى طريقتين: الرقابة بواسطة هيئة سياسية، والرقابة بواسطة هيئة قضائية. وتناولهما فيما يلى فى مبحثين:

المبحث الأول

الرقابة بواسطة هيئة سياسية

تعريفها:

الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية تتميز بأمرين:

فهى من ناحية أولى رقابة سابقة على صدور القانون بهدف التحقق من مدى دستوريته، وليست لاحقة على صدور القانون مثلما هو حال الرقابة بواسطة هيئة قضائية، وتستهدف هذه الرقابة بواسطة هيئة سياسية إلى الحيلوله دون صدور القانون اذا ثبت مخالفته للدستور.

ومن ناحية ثانية تتميز هذه الرقابة السياسية بأن من يتولاها ليس هيئة قضائية تتكون من قضاة، بل يتولى مهمة هذه الرقابة هيئة سياسية، يكون

---

(١) انظر حكمها بتاريخ ١٩٩٥/٧/٣، قضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية دستورية، وكذلك حكمها الأسبق بتاريخ ١٩٩٣/١/٣، مجموعة أحكام هذه المحكمة، الجزء الخامس، المجلد الثانى، ص ١٣١.

(٢) أنظر: الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٣، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٣٩، الدكتور محمد رفعت، والدكتور عاصم، والدكتور مطهر، المرجع السابق، ص ١٠٠، وأنظر:

Les Grands Arrèts de la Juris prudence administrative, 6ème édition, p. 76, G. Vedel, Droit administratif, op. cit., p. 276.

اختيار أعضائها بواسطة السلطة التشريعية وحدها أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية[1].

تطبيقات الرقابة بواسطة هيئة سياسية في فرنسا:

انتشر هذا النوع من الرقابة فى التاريخ الدستورى الفرنسى، حتى دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨م[2]. ورغم أن معظم دساتير فرنسا جامدة بما فى ذلك الدستور الحالى، إلا أنها لم تأخذ بالرقابة بواسطة هيئة قضائية التى هى الأسلوب الأكثر فاعلية لضمان احترام الدستور. ونذكر تطبيقات هذه الرقابة بواسطة هيئة سياسية هناك:

١- في دستور السنة الثامنة لإعلان الجمهورية:

كان فقيه الثورة الفرنسية «سيس» Sieyés هو المدافع الأول عن رقابة دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية، وليس هيئة قضائية نظراً لعدم الثقة فى المحاكم قبل الثورة لما فرضته من سطوة على الحياة السياسية، ونظراً للطابع السياسى لمشكلة دستورية القوانين فى نظر هذا الفقيه. وقد كان يرى أيضاً أن تكون الهيئة السياسية القائمة بالرقابة هيئة منتخبة لها طابع تمثيل الشعب «هيئة المحلفين الدستوريين»[3].

ولقد طبقت أفكار الفقيه «سيس» لأول مرة فى دستور السنة الثامنة لإعلان الجمهورية، ولكن كان التطبيق مشوهاً ومنحرفاً نتيجة ديكتاتورية الامبراطور نابليون بونابرت فقد اعطيت الرقابة على دستورية القوانين لمجلس الشيوخ فى دستور السنة الثامنة، الذى كفل للمجلس نظرياً ضمانات هامة لاستقلاله. وكان دوره هو بحث مشروعات القوانين المحالة إليه بعد

---

(١) راجع: الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرع السابق، ص ٤٤. الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٧، چورج بيردو، المرجع السابق، ص ٩٥.

(٢) أنظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٩٥ – ٩٦، اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٤١، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ١١١ – ١١٢، الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٤٤.

(٣) أنظر: بيردو، المرجع السابق، ص ٩٥، الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٤٤.

اقرارها من البرلمان وقبل اصدارها من رئيس الدولة (الامبراطور)، وكان له حق منع اصدار كل مشروع قانون مخالف للدستور.

ولكن نابليون مارس سطوته على مجلس الشيوخ وتدخل فى تعيين أعضائه، بعد أن أعطاه تعديل دستورى هذا الحق. وهكذا انتهى الأمر بهذا المجلس إلى أنه لم يلغ أى قانون غير دستورى، بل على العكس تحول إلى أداة طيعه لتنفيذ رغبات بونابرت فى تعديل الدستور نفسه لحساب هذا الأخير.

٢- في دستور ١٨٥٢:

على غرار دستور السنة الثامنة، أعطى دستور ١٨٥٢ الفرنسى لمجلس الشيوخ رقابة سياسية على دستورية القوانين، وكان أعضاء هذا المجلس معينين من فئات عليا فى المجتمع بمرسوم من الإمبراطور، نابليون الثالث وكان اختصاصه برقابة الدستورية عاماً يشمل كل قانون أقره البرلمان قبل اصداره من الإمبراطور. ولكن فشلت التجربة أيضاً مثلما فشلت التجربة السابقة لدستور السنة الثامنة، لنفس السبب وهو سيطرة الامبراطور رئيس الدولة على المجلس وأعضائه، فلم يذكر له أنه الغى أى قانون لعدم دستوريته[1].

٣- في دستور ١٩٤٦:

استمرت محاولات رقابة دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية مع دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦ فاسند هذا الدستور الرقابة الدستورية لهيئة عليا تسمى «اللجنة الدستورية» تتشكل من رئيس الجمهورية رئيساً بحكم منصبه، ومن اثنى عشر عضواً يختارون على الوجه الآتى: رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الجمهورية (بمثابة مجلس الشيوخ)، وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها على أساس التمثيل النسبى

(١) أنظر: كلود ليكليرك، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ١١١-١١٢.

للهيئات السياسية (الأحزاب) وذلك كل عام، وأخيراً ثلاثة أعضاء ينتخبهم مجلس الجمهورية كل عام.

وكانت اللجنة الدستورية تختص بالتحقق من مدى دستورية القوانين التى أقرتها الجمعية الوطنية، وذلك قبل اصدارها من رئيس الجمهورية. فإذا وجدت اللجنة أن قانوناً ما (أو بالأحرى مشروع قانون) يتضمن مخالفة للدستور أو تعديلا لنصوصه، اعادت القانون إلى الجمعية الوطنية، وامتنع على رئيس الجمهورية اصداره، إلى أن تقوم الجمعية الوطنية إما بتعديل القانون بحيث يتفق مع أحكام الدستور وإما تقوم بتعديل الدستور ذاته وفقاً للاجراءات المقررة.

ولكن كانت هذه الرقابة السياسية التى تتولاها اللجنة الدستورية معيبة ومنتقدة لسببين: **أولهما**، أن بحث اللجنة للقانون كان مقيداً بطلب مشترك يقدم إليها من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الجمهورية معاً. **وثانيهما**، أن نطاق رقابتها كان مقصوراً بنص دستور ١٩٤٦ على المسائل التى وردت فى الدستور من الباب الأول حتى الباب العاشر فقط. فلم تدخل مقدمة دستور ١٩٤٦ فى مجال ونطاق الرقابة، فى حين أن هذه المقدمة أكثر أهمية من ناحية احتوائها على حقوق وحريات الأفراد وضماناتها، لأن المقدمة احالت إلى إعلان حقوق الإنسان الفرنسى الذى تضمن تلك الحريات، كما أنها اضافت حقوق وحريات جديدة اجتماعية واقتصادية[١].

وهكذا لهذين السببين فشلت اللجنة الدستورية فى تحقيق رقابة فعالة على دستورية القوانين.

٤- في دستور ١٩٥٨ الحالي، «المجلس الدستوري»:

Le Conseil Constitutionnel

أخذ دستور الجمهورية الخامسة فى فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ هو أيضاً

(١) كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ١١٢، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٨-١٩٩.

بنظام لرقابة دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية هى المجلس الدستورى. وبالرغم من التشكيل السياسى للمجلس الدستورى، وبالرغم من أن رقابته سابقة على صدور القانون وليست لاحقة بعد صدوره ونشره، إلا أن المجلس – على خلاف التجارب السابقة – أثبت فاعلية فى فرنسا فى رقابته لدستورية القوانين. وهو ما يعترف به أغلبية الفقة الفرنسى، الذى يرى أيضاً أن المجلس ليس ذا طابع سياسى بحت، بل له طابع قضائى أيضاً بسبب اختصاصاته الأخرى غير دستورية القوانين، وبسبب حيدته واتجاهه بقوة نحو حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين ازاء القوانين التى تمس أو تقيد تلك الحريات من غير مقتض[1].

- تكوين المجلس الدستوري:

يتكون المجلس من نوعين من الأعضاء يغلب عليهم الصفة السياسية:

١– أعضاء بقوة القانون – أى تلقائياً – وهم جميع رؤساء جمهوريات فرنسان السابقين، وتكون عضويتهم لمدى الحياة.

٢– تسعة أعضاء يتم تعيينهم كالتالى: ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية، وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية، وأخيراً ثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ. ومدة عضوية هؤلاء الأعضاء تسع سنوات غير قابلة للتجديد.

هذا، ويقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس المجلس الدستورى من بين أعضائه، ويكون صوت رئيس المجلس مرجحاً عند تعادل أصوات الأعضاء فى أية مسألة من اختصاص المجلس.

ونص الدستور على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس الدستورى

---

(١) أنظر:

Cl. Leclercq, op. cit, n p, 113 et s, et p. 454 ets., J. Rivero, article in Act. Jur. dr, adm, 1971, p. 537 et s., méme auteur, Act, Jur, dr, adm, 1982, p. 209 et s., Favoreu et philip, le conseil constitutionnel, 1980.

وتولى الوزارة أو عضوية البرلمان، وتحدد حالات عدم الجمع الأخرى بقانون أساسى[1].

- **اختصاصات المجلس الدستوري:**

أعطى دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨ اختصاصات عديدة للمجلس الدستورى، ويهمنا منها أولاً أهم اختصاص له والذى يجذب تعليقات الفقه واهتمام الرأى العام، ألا وهو **اختصاصه برقابة دستورية القوانين التى أقرها** البرلمان وقبل اصدارها من جانب رئيس الدولة. فرقابة المجلس هى إذن رقابة سابقة على اصدار القانون، وليست رقابة لاحقة على اصدار القانون وتطبيقه، ذلك أن من خصائص الرقابة الدستورية بواسطة هيئة سياسية (وهى تسمى بالرقابة السياسية) أنها تقع فى هذه المرحلة بعد اقرار القانون من البرلمان وقبل اصداره[2]، على عكس الرقابة القضائية فهى - كما سنرى - رقابة لاحقة لاصدار القانون واثناء تطبيقه.

وتجب التفرقة فى مجال رقابة المجلس الدستورى بين القوانين الاساسية Lois Organiques وبين القوانين العادية. فالقوانين الاساسية يجب عرضها على المجلس دائماً قبل اصدارها ونفاذها ليقرر دستوريتها أو مخالفتها للدستور. أما القوانين العادية Lois Ordinaires فإن عرضها على المجلس قبل اصدارها يكون جوازياً وليس حتمياً، إذ تعرض عليه بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الوزير الأول (أى رئيس الوزراء) أو رئيس أحد مجلسى البرلمان (الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ)، ومنذ تعديل دستورى بتاريخ ٢٩ أكتوبر

---

(١) أنظر: دستور ١٩٥٨، الفصل الخاص بالمجلس الدستورى من المواد، ٥٦ حتى ٦٣.

(٢) إذا كانت هذه هى القاعدة العامة، إلا أن دستور ١٩٥٨ أضاف إليها حالة استثنائية فى المادة ٤١. وهى أنه يجوز للوزير الأول أو رئيس أحد المجلسين عرض اقتراح قانون أو تعديل لقانون وقبل اقرار الاقتراح أو التعديل، على المجلس الدستورى لتقرير دستورية الاقتراح أو التعديل ولكن هذه الحالة قاصرة على فرض استثنائى حيث يكون المشروع فى طور المناقشة وقبل اقراره كقانون. أما القاعدة العامة فهى أن الالتجاء إلى المجلس الدستورى يكون فقط فى الفترة بعد اقرار القانون والتصويت عليه بالموافقة من مجلسى البرلمان، ولكن قبل اصداره من رئيس الدولة.

١٩٧٤ أصبح ممكناً أيضاً لأعضاء الجمعية الوطنية أو اعضاء مجلس الشيوخ الاتجاء إلى المجلس الدستورى، بشرط أن يكون الطلب موقعاً عليه من ستين عضواً[١].

وإذا قرر المجلس الدستورى عدم دستورية قانون ما معروض عليه (أو بعض نصوصه)، فيستحيل اصدار هذا القانون أو تطبيقه. ذلك أن قرارات المجلس الدستورى فى اختصاصه بدستورية القوانين أو غيرها من الاختصاصات، هى قرارات نهائية باته لا تقبل أى طعن، وملزمة لجميع سلطات الدولة ولجميع الهيئات القضائية (مادة ٦٢ من الدستور).

يبقى أن نعرف أن القوانين التى يقرها الشعب مباشرة فى استفتاء عام (وهذا ممكن بناء على المادة ١١ من الدستور) لا تخضع لرقابة المجلس الدستورى ففى أحد قراراته، أعلن المجلس أن اختصاصه قاصر على القوانين التى أقرها البرلمان حسبما نص الدستور، بالإضافة إلى أن تلك القوانين الأخرى التى تقررت فى الاستفتاء الشعبى تمثل تعبيراً مباشراً عن السيادة الشعبية، فلا يجوز له مراقبتها[٢].

- نظرة على الاختصاصات الأخرى للمجلس الدستورى:

بجانب رقابته السابقة على دستورية القوانين التى اقرها البرلمان، أعطى له دستور ١٩٥٨ اختصاصات أخرى هامة لها طابع قضائى يغلب على معظمها: فهو يختص بالفصل فى الطعون الخاصة بصحة عضوية مجلسى البرلمان: الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. كما يختص أيضاً بالفصل فى الطعون الخاصة بعملية انتخاب رئيس الجمهورية، وعملية الاستفتاء الشعبى عند اجرائه. ويلاحظ أن المجلس هو الذى يعلن نتيجة انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب، بعد فحصه لأى طعن يتصل بعملية الانتخاب.

---

(١) انظر: كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ٤٥٨ - ٤٥٩.

(٢) قرار المجلس الدستورى المنشور بالجريدة الرسمية الفرنسية بتاريخ ١٩٦٢/١١/٨، انظر: چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ١١٠.

كذلك بالاضافة لما سبق، يختص المجلس الدستورى برقابة دستورية اللوائح الداخلية لمجلسى البرلمان قبل نفاذها، واختصاصه هنا اجبارى. كما يختص برقابة دستورية المعاهدات الدولية التى تعقدها الحكومة، وقبل التصديق عليها من البرلمان.

وأخيراً أضاف الدستور اختصاصاً يتصل بابداء الرأى فى حالة استخدام رئيس الجمهورية لسلطاته الاستثنائية طبقاً للمادة ١٦ من الدستور (التي تقابل المادة ٧٤ من دستور مصر لعام ١٩٧١)(١)، إذ جعل الدستور الفرنسى واجباً على رئيس الجمهورية أخذ رأى المجلس الدستورى رسمياً قبل استخدامه للسلطات الاستثنائية، والصفة الرسمية لرأى المجلس معناها نشرة فى الجريدة الرسمية مما يكون له أثر على الرأى العام(٢).

ملحوظة:

من الممكن عند تعديل الدستور أن يتبنى المشرع الدستورى المصرى اختصاص المحكمة الدستورية العليا فى مصر، بالفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب وسلامة انتخابه، اقتداء بهذا الاختصاص المعطى للمجلس الدستورى الفرنسى. ولكن الأفضل فى رأينا أن يؤول هذا الاختصاص بالأحرى إلى مجلس الدولة باعتبار أن منازعات الانتخاب تنتمى لعموم المنازعات الإدارية.

المبحث الثاني

الرقابة بواسطة هيئة قضائية

ومعناها أن يتولى القضاء فحص دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان، للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور. فهذه الرقابة تتميز عن الرقابة بواسطة هيئة سياسية، بأن الذى يقوم بها إذن الهيئة القضائية ذاتها، إما

---

(١) أنظر: فى شأن المادة ١٩ وما تمنحه للرئيس من سلطات استثنائية، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ٥٠٥ وما بعدها، چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٦٠٢ وما بعدها، اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٩٧٣ وما بعدها.

(٢) راجع : چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٦٠٦.

المحاكم المختلفة، وإما محكمة عليا معينة ينص عليها الدستور. كما تتميز هذه الرقابة القضائية عموماً، بخلاف الرقابة بواسطة هيئة سياسية، بأنها رقابة لاحقة على صدور القانون ونفاذه وليست رقابة سابقة على صدور القانون. ومن ثم فهى تفترض أننا ازاء قانون استوفى اجراءات اقراره واصداره، وثارت مسألة دستوريته أو عدم دستوريته أثناء نفاذ وتطبيق القانون.

مزاياها:

لهذه الرقابة القضائية أو الرقابة بواسطة هيئة قضائية مزايا تجعلها تفضل بكثير الرقابة السياسية أو بواسطة هيئة سياسية، وأهم هذه المزايا هى:

١ – الرقابة بواسطة هيئة قضائية تتفق وجوهر مشكلة رقابة دستورية القوانين ذلك أن هذه المشكلة هى أساساً مشكلة قانونية وليست سياسية، لأنها لا تتعلق بملاءمة القانون للظروف الاجتماعية، وإنما تتصل بمدى مطابقة القانون أو عدم مطابقته لمبادئ ونصوص الدستور باعتباره القانون الأعلى. وتلك مشكلة قانونية، ومن ثم يجب أن يختص بها القضاة بما لهم من خبرة قانونية فى تفسير القوانين وتطبيقها[١].

٢ – القضاء يتميز بالحيدة والاستقلال، وهو ما يوفر ضمانات جدية لبحث دستورية القوانين. أما الرقابة بواسطة هيئة سياسية فهى لا توفر ضمانات الحيدة والاستقلال، لأن هذه الهيئة السياسية يكون اختيار أعضائها غالباً بيد البرلمان أو الحكومة. وفى الحالتين ستكون خاضعة فى قراراتها لتأثيرهما. وأن تصورنا هذه الهيئة السياسية منتخبة من الشعب، فستنافس البرلمان وتعطل قوانينه بلا مبرر جدى[٢].

---

(١) أنظر:

Jac. Boudron, J. M. Pontier et J. el Ricci, Droit constitutionnel et institutions poliiques, 1980, Tome I, p. 89.

(٢) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٤٥، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٥.

٣- ان القضاء يتبع اجراءات قضائية عادلة فى نظر الخصومات، تبعث الثقة والاطمئنان لأحكامه، مثل علانية الجلسات، كفالة حرية الدفاع وتسبيب الأحكام. هذه الضمانات الاجرائية تكفل لرقابة دستورية القوانين موضوعيتها وسلامتها(١).

٤- وأخيراً، إن ما يقولونه اعداء الرقابة القضائية فى فرنسا من أن تلك الرقابة تمثل اهداراً لمبدأ سيادة الأمة التى يعبر عنها البرلمان المنتخب هذا القول يتضمن مغالاة وغير سليم فى الحقيقة. لأنه إذا كان البرلمان يمثل سيادة الأمة، فان اخضاع القوانين التى يصدرها لرقابة الدستورية لا يمثل أى اعتداء على تلك السيادة. لأن البرلمان فى تمثيله لسيادة الأمة يجب ألا يخالف الدستور الأعلى، الذى هو أيضاً من وضع الأمة أو الشعب. بل ان السلطة التأسيسية الأصلية التى تضع الدستور هى أقرب للأمة وأعلى فى المرتبة من البرلمان ومن ثم على العكس تبدو الرقابة القضائية على دستورية القوانين حماية لسيادة الأمة التى عبر عنها الدستور الأعلى، وليس اعتداء عليها(١).

وفيما يلى ندرس طرق الرقابة القضائية فى الدول المختلفة، ثم أسلوب تنظيم الرقابة القضائية فى مصر (المحكمة الدستورية العليا) . ونعالج هذين الموضوعين فى مطلبين على التوالى.

المطلب الأول

طرق الرقابة القضائية في الدول المختلفة

تتنوع طرق وأساليب الرقابة القضائية فى تفصيلاتها من دولة لأخرى، تبعاً لما يقرره دستورها وتبعاً لظروفها ومفاهيمها. ولكن عموماً يعرض الفقه

---

(١) أنظر: J. Boudron, J.M. Pontier et. J. el. Ricei، المرجع السابق، ص ٨٩، الدكتور محمد رفعت، والدكتور عاصم عجيلة، والدكتور مطهر العزى، القانون الدستورى، المرجع السابق، ص ١٠٨.

(٢) راجع: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٤٤-١٤٥، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ١٩٦.

الدستورى المقارن لأسلوبين رئيسيين للرقابة القضائية: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية، والرقابة عن طريق الدفع الفرعى. ونعرضهما فيما يلى:

أولاً: الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية:

ويقصد بهذه الرقابة أن يعطى الدستور للمواطن حق رفع دعوى أصلية مباشرة، أمام المحكمة الدستورية العليا أو المحكمة العليا، طالباً منها الغاء قانون ما لمخالفته لنصوص الدستور فإذا تحققت المحكمة من وجود هذه المخالفة الدستورية، قضت بالغاء القانون المخالف للدستور بحكم نهائى لا يقبل الطعن[1] .

وهكذا نرى أن طريقة الدعوى الأصلية تتميز أولاً أنها طريقة «هجومية» وليست دفاعية. بمعنى أن المواطن أو صاحب الشأن يهاجم القانون مباشرة أمام المحكمة الدستورية، بدعوى مبتدأة يرفعها استقلالاً عن أى نزاع آخر. كما تتميز هذه الطريقة ثانياً بأن حكم المحكمة يحسم المنازعة بشأن دستورية القانون بصفة نهائية بحكم يجوز حجية مطلقة إزاء الكافة وكل السلطات[2] فإذا ألغى، فيكون معدوماً من الوجود نتيجة الحكم، وعلى العكس إذا قضت المحكمة بدستوريته فلا تجوز اثارة عدم دستوريته مرة أخرى.

والمحكمة التى ترفع اليها الدعوى الأصلية بالغاء القانون هى محكمة وحيدة فى الدولة وهى عادة محكمة دستورية عليا ذات تشكيل خاص، ولكن قد تكون المحكمة العليا داخل نفس القضاء العادى، وذلك طبقاً لما ينص عليه دستور كل دولة[3] .

ومن الدول التى تأخذ دساتيرها بطريقة الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية تذكر: دستور سويسرا الحالى، حيث تختص المحكمة الفيدرالية العليا بهذه الدعاوى الدستورية. ونذكر أيضاً دستور تشيكوسلوفاكيا لعام ١٩٢٠

---

(١) ا نظر: كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ١٠٨، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٤٦.

(٢) الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢٠٣، اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٤٣.

(٣) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٤٦.

ودستور اسبانيا لعام ١٩٣١، وحالياً دستور المانيا الغربية ودستور ايطاليا[١]. وتأخذ هذه الدساتير بنظام المحكمة الدستورية العليا المتخصصة فى رقابة دستورية القوانين، وأحياناً بجانب بعض الاختصاصات الأخرى فى المجال الدستورى.

ثانياً: الرقابة عن طريق الدفع الفرعي:

فى هذه الطريقة للرقابة القضائية لاترفع دعوى أصلية مباشرة لإلغاء القانون لعدم دستوريته، وإنما تثور دستورية القانون بطريقة فرعية أثناء نظر قضية أصلية معروضة أمام احدى المحاكم. فطريق الدفع الفرعى يفترض إذن أن هناك نزاعاً ما مطروح أمام محكمة جنائية أو مدنية أو إدارية وهناك قانون معين مطلوب تطبيقه فى هذا النزاع حينئذ يقوم الخصم المطلوب تطبيق القانون عليه، يقوم بالدفع بعدم دستورية ذلك القانون.

إذا حدث ذلك، يبحث قاضى الموضوع (موضوع النزاع) مدى جدية هذا الدفع. فإذا وجد الدفع جدياً وأن القانون يخالف الدستور حقيقة، فلا يقوم القاضى بالغاء هذا القانون، وإنما فقط يقوم بالامتناع عن تطبيقه فى القضية المطروحة.

ولكن القانون يبقى قائماً وموجوداً، بل ويمكن لمحكمة أخرى أن تطبق ذات القانون فى قضية أخرى إذا لم يدفع بعدم دستوريته، أو إذا وجدت المحكمة أن القانون دستورى[٢].

ومن ثم نرى إذن إن طريقة الدفع الفرعى هى طريقة دفاعية تستهدف فقط استبعاد تطبيق القانون فى قضية ما ولا تستهدف الغاءه واعدامه من الوجود[٣].

---

(١) أنظر: اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٤٣، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص ١٠٨-١٠٩.

(٢) الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢٠٥-٢٠٦، اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٣٤٣-٣٤٤، چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٩٩.

(٣) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٤٧-١٤٨، الدكتور محمد رفعت، والدكتور عاصم، والدكتور مظهر، المرجع السابق، ص ١١.

وفى الحقيقة طريقة الدفع الفرعى، بما تتضمنه من امتناع القاضى عن تطبيق القانون المخالف للدستور يمكن أن يأخذ بها كل قاضى أو أية محكمة. دون أن يكون ذلك قاصراً على المحاكم العليا. وهى - هذه الطريقة - لا تحتاج إلى نص دستورى خاص ليقررها، لأنها تتصل بطبيعة عمل القاضى أيا ما كان نوع المحكمة أو درجتها. لأنه فى الدفع الفرعى، حينما يدفع الخصم فى القضية بعدم دستورية القانون القابل للتطبيق لمخالفته للدستور، فأنه من جوهر وطبيعة وظيفة القاضى أن يرجح كفة الدستور باعتباره التشريع الأعلى عند تعارض قانون أدنى معه[1]. فالقاضى إذا وجد أن الخصم على حق وان القانون مخالف فعلاً للدستور، فهو باعتباره قاضياً يجب أن يغلب حكم الدستور الأعلى ويستبعد تطبيق القانون المخالف للدستور، لأن النص الأعلى يقدم على النص الأدنى عند تعارضهما. ومن ثم فامتناع القضاء عن تطبيق القانون المخالف للدستور فى طريقة الدفع الفرعى لا تحتاج إذن إلى نص دستورى صريح باجازتها لأنها من جوهر عمل ووظيفة القاضى. ولذلك أخذت بها المحاكم الأمريكية فى الولايات المتحدة رغم عدم نص الدستور الأميركى عليها (كما سنرى). وكذلك أخذت بها المحاكم لدينا فى مصر منذ عام ١٩٤٨، رغم صمت دستور ١٩٢٣[2].

وتطبق طريقة الدفع الفرعى أيضاً فى دول أمريكا الجنوبية التى تأثرت بالنظام الأمريكى.

---

(١) انظر:

J. Boudran. J.M. Pontier et J. cl. ricci. op. cit. p. 89 - 90, André Hauriau, op. cit., p. 343.

(٢) كان أول حكم مصرى قرر مبدأ هذه الرقابة الدستورية هو حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨، مجموعة المبادئ التى قررتها هذه المحكمة، السنة الثانية، ص ٣١٥، وتتابعت الأحكام فى نفس الاتجاه. راجع الدكتور على السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين فى مصر - دراسة مقارنة، ١٩٧٨، ص ٥٠٣ وما بعدها.

- **تطبيق الرقابة بواسطة الدفع الفرعي في الولايات المتحدة الأمريكية:**

الولايات المتحدة الأمريكية هى مهد ومنشأ طريق الدفع الفرعى فى رقابة دستورية القوانين(1). وهذا الأسلوب هو الأكثر أهمية وشيوعاً للرقابة فى الولايات المتحدة، ولكنه رغم أهميته الأولى إلا أنه ليس هو ا لأسلوب الوحيد، إذ يوجد بجواره أسلوبان قضائيان آخران هما: الأمر القضائى، والحكم التقريرى. ونشير إلى هذه الأساليب الثلاثة فيما يلى:

١- أسلوب الدفع الفرعي:

وهو الأسلوب العادى والأكثر شيوعاً وأهمية فى الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الأمريكية وهو يعنى - كما سبق القول - بأن رقابة الدستورية لا تثور فى صورة دعوى أصلية مبتدأة ضد القانون، وإنما تثور فى صورة دفع فرعى اثناء خصومة مدنية أو جنائية أو غيرها أمام احدى المحاكم وإذا ثبت لقاضى الخصومة أن القانون مخالف للدستور فهو لا يلغى القانون، وإنما فقط يمتنع عن تطبيقه فى شأن هذا النزاع. ومن ثم يبقى القانون قائماً ويجوز لأية محكمة أخرى أن تعود فتطبقه فى منازعه أخرى.

ورقابة الدفع الفرعى لم ينص عليها الدستور الأمريكى ولا أى تعديل من تعديلاته، وإنما قررتها المحكمة الاتحادية العليا كمبدأ قضائى، سارت عليه المحاكم الأمريكية وطبقته فيما بعد وكان أول حكم قضائى للمحكمة الاتحادية العليا يقرر مبدأ الرقابة بأسلوب الدفع الفرعى، هو حكم شهير صاغه رئيس المحكمة «جون مارشال» عام ١٨٠٣ (قضية ماربوى ضد ماديسون)(2).

واستند القاضى «جون مارشال» فى تأسيس حق المحاكم الأمريكية فى

---

(١) چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ٩٩، الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى والنظم السياسية المرجع السابق، ص ٥٠ وما بعدها.

(٢) انظر: الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢٠٧، كلود ليكليرك، المرجع السابق، ص١٠٩.

رقابة دستورية القوانين، على أساسين: **الأول** هو علو الدستور الجامد على القوانين، والاساس **الثاني** هو أنه من طبيعة وظيفة القضاء عندما يعرض عليه نزاع يتعارض فيه نص أدنى مع نص أعلى، أن يقوم بتغليب وترجيح حكم النص الأعلى واستبعاد تطبيق النص الأدنى[1]. ومن ثم نظراً لأن الدستور هو النص الأعلى، فإذا ما تعارض معه قانون وهو نص أدنى، فيجب على القاضى الامتناع عن تطبيق القانون احتراماً وتغليباً لحكم الدستور الأعلى ومن ثم تبدو رقابة دستورية القوانين بأسلوب الدفع الفرعى أو أسلوب الامتناع، تبدو رقابة طبيعية من صميم عمل كل قاضى وليس فقط المحكمة العليا، وبدون حاجة لنص فى الدستور ليقررها.

ونظراً لأن الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور فى قضية معينة، لا يؤدى إلى الغاء هذا القانون، فأن القانون المستبعد يبقى قائماً ويجوز لمحكمة أخرى أن تعتبره دستورياً فى قضية أخرى وتطبقه.

ولكن الولايات المتحدة الأمريكية تأخذ بنظام السوابق القضائية، وهو من شأنه أن يجعل كل محكمة تتقيد بالحكم الذى سبق وأصدرته فى مسألة معينة، وأن المحاكم الأدنى درجة تتقيد بأحكام المحكمة العليا. وقد نتج عن ذلك أن الحكم الذى يصدر من المحكمة الاتحادية العليا الأمريكية بعدم دستورية قانون معين والامتناع عن تطبيقه، يكون ملزماً عملاً بل وقانوناً لكل المحاكم الأدنى. وهذا من شأنه أن يجعل الامتناع عن تطبيق القانون من الناحية العملية وكأنه بمثابة الغاء له، لو جاء الحكم بالامتناع من المحكمة العليا[2].

وتجب الاشارة إلى أن المحاكم الأمريكية فى رقابتها لدستورية القوانين، وعلى رأسها المحكمة الاتحادية العليا أعطت نفسها سلطة واسعة فى هذه

---

(١) انظر: الدكتور على السيد الباز، المرجع السابق، ص ١٦٢ - ١٦٣، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢٠٨، الدكتور سعد عصفور، القانون الدستورى والنظم ا لسياسية، المرجع السابق، ص ٥٤.

(٢) انظر: اندريه هوريو، المرجع السابق، ص ٥١١، چورچ بيردو، المرجع السابق، ص ١٠٣.

الرقابة. فهى مثلا لا تكتفى بمطابقة القانون لنصوص الدستور الصريحة، بل تخضعه أيضاً لما تسميه بالمبادئ العليا التى تمثل المنابع الفكرية للدستور وتعديلاته، وهى مبادئ قديمة تتأسس على المذهب الفردى وتمثل فى رأى المحاكم الأمريكية الشرعية الدستورية. فاذا خالفها القانون أصبح غير دستورى رغم عدم المخالفة لنص صريح فى الدستور الأمريكى[1]. ونضرب مثلاً آخر على السلطة الواسعه للقضاة الأمريكين، بقاعدة المعقولية أو التناسب المعقول "Rule of Reasonableness": وهى من خلق المحكمة الاتحادية العليا، ومعناها أنه يجب أن يكون هناك تناسب منطقى وعادل بين التكاليف والاعباء والقيود التى يفرضها القانون على الأفراد فى سبيل المصلحة العامة، وبين المزايا والفوائد التى يمكن أن يحصلوا عليها مقابل هذه التكاليف والأعباء[2]. وبعبارة أخرى يجب أن يكون هناك توازن بين ضرورات المصلحة العامة بما تتضمنه من أعباء وبين احترام الحقوق الفردية والحريات. ولكن هذا المعيار مرن ويقدم مثالاً واضحاً لدور القضاة الأمريكيين فى تحديده، وفى الحكم بعدم دستورية قانون خالف فى رأيهم هذا المعيار بأن كان القانون قد تعدى الحدود المعقولة أو العادلة[3].

٢- أسلوب الأمر القضائي "Injonction":

وقد استخدمت المحاكم الأمريكية والمحكمة العليا هذا الأسلوب فى نهاية القرن التاسع عشر، أى بعد أن استقر أسلوب الدفع الفرعى الذى ظهر فى بداية القرن التاسع عشر[4]، ويتمثل اسلوب الأمر القضائى كأسلوب فى رقابة دستورية القوانين، فى أن هذا الأسلوب يسمح للفرد أن يهاجم القانون مدعياً

---

(٢) انظر: Jac. Bourdon, J.M. Pontier et J. el ricci، المرجع السابق، ص ٩٣، الدكتور على السيد الباز، المرجع السابق، ص ٣٢٨ وما بعدها.

(٣) انظر: المرجع السابق، ص ٩٣، الدكتور على السيد الباز، المرجع السابق، ص ٣٣٠، ٣٣١، جورج بيردو، المرجع السابق، ص ١٠١.

(٤) الدكتور على السيد الباز، المرجع السابق، ص ١٧٣ – ١٧٤.

عدم دستوريته قبل أن يطبق عليه هذا القانون، على اعتبار أن تطبيقه المحتمل سيلحق بالفرد أضراراً. ويطلب الفرد من المحكمة اصدار أمر إلى الموظفين المختصين بتنفيذ هذا القانون، بالامتناع عن تنفيذه على اعتبار أن القانون مخالف للدستور وإذا ثبت للمحكمة أن القانون غير دستوري فعلاً، فهي تقوم حينئذ باصدار أمر بمنع تنفيذ القانون، وتوجه المحكمة هذا الأمر للموظفين المختصين أصلاً بتنفيذ هذا القانون[1].

ويتميز أسلوب الأمر القضائي عن أسلوب الدفع بعدم الدستورية، في أنه أسلوب هجومي يكاد يماثل طريقة الدعوى الأصلية بعدم دستورية القانون. كما يتميز أيضاً وفي نفس الوقت بأنه أسلوب وقائي، لأن الفرد قبل أن ينطبق عليه القانون المدعى بعدم دستوريته، يبادر بادعائه طالبا أمر بعدم التنفيذ، أما في أسلوب الدفع الفرعي فقد يكون القانون قد طبق فعلاً ولا يكون أمام الفرد الا التعويض عن الضرر نتيجة تطبيق قانون غير دستوري[2]. فأسلوب الأمر القضائي كطريقة وقائية يتيح لكل مواطن المبادرة بمنع الاخلال والمساس بحقوقه ازاء قانون غير دستوري يضر بها، حتى قبل وقوع هذا الاخلال بالحق[3].

٣- أسلوب الحكم التقريري "Declaratory Judgment":

وهو الوسيلة الثالثة لرقابة دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية، وهي أحدث أسلوب للرقابة، إذ استخدم في القرن العشرين بعد تردد قضائي وكانت محاكم الولايات اسبق في استخدام اسلوب الحكم التقريري، ثم اخذت به المحكمة الاتحادية العليا منذ عام ١٩٣٦[4]. وأسلوب الحكم التقريري يتميز بسهولته وسرعته، وهو يفترض أن القانون بدأت

(١) انظر: الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢٠٩، جورج بيردو، المرجع السابق، ص ١٠٢-١٠٣.

(٢) الدكتور على السيد الباز، المرجع السابق، ص ١٧٧ - ١٧٨ - ١٧٩.

(٣) المرجع السابق، ص ١٧٨.

(٤) انظر: الدكتور على السيد الباز، المرجع السابق، ص ١٨٠.

اجراءات تنفيذه على أحد الأفراد، فقام الفرد بالاعتراض على تنفيذه أمام الموظف المختص بحجة عدم دستورية. ويستتبع ذلك الاعتراض أن يتوقف الموظف عن تنفيذ هذا القانون، ويطلب من صاحب الشأن اللجوء للقضاء لتحكيمه فى هذا النزاع بشأن دستورية القانون. وهكذا يلجأ المواطن للمحكمة طالباً منها حكماً تقريرياً بعدم دستورية القانون، وعلى ضوء الحكم الصادر يستمر الموظف المختص فى تنفيذه القانون أو يمتنع عن تنفيذه[١].

والفارق بين هذا الأسلوب وأسلوب الأمر القضائى هو أنه فى اسلوب الحكم التقريرى تنفيذ القانون يكون قد بدأ فعلاً أو على وشك التنفيذ، أما فى أسلوب الأمر القضائى فالقانون لم يطبق بعد وإنما توقيا من تطبيقه يلجأ الفرد الذى سيضار منه للقضاء طالباً منع تنفيذه. كذلك فى أسلوب الحكم التقريرى المحكمة لا تصدر أمراً قضائياً لعدم وجود نزاع قضائى أصلى، فالمحكمة تبدو وكأنها حكماً بين الفرد والموظف المختص فى نزاع إدارى بينهما، ويبدو حكمها وكأنه أقرب إلى الاستشاره القانونية رغم الزاميتها[٢]. ولهذا ترددت المحكمة العليا فى الأخذ بأسلوب الحكم التقريرى، رغم سبق أخذ محاكم الولايات به للسبب السابق، ولم تأخذ به إلا منذ عام ١٩٣٦ على أثر قانون فيدرالى صدر عام ١٩٣٤ ويسمح للمحاكم الفيدرالية والمحكمة العليا بالأخذ بهذا الأسلوب[٣].

يبقى فى نهاية الأمر أنه من بين هذه الأساليب الثلاثة لرقابة دستورية القوانين فى أمريكا، يبدو الأسلوب الأول هو أهمها جميعاً والأكثر شيوعاً والأكثر فاعلية فى التحديد الدقيق لدستورية أو عدم دستورية القانون، ألا وهو أسلوب الدفع الفرعى أو رقابة الامتناع.

---

(١) المرجع السابق، ص ١٨١، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢١٠، چورچ بيردو، ص ١٠٣.

(٢) الدكتور على السيد الباز، المرجع السابق، ص ١٨١ - ١٨٢، الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٥٧.

(٣) انظر الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٢١٠، الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٥٧، الدكتور على السيد الباز، ص ١٨٢ - ١٨٣.

المطلب الثاني

أسلوب تنظيم الرقابة القضائية في مصر

(المحكمة الدستورية العليا)

- تقرير القضاء المصري لحقه في رقابة دستورية القوانين رغم سكوت الدساتير السابقة علي دستور ١٩٧١:

سكتت دساتيرنا المصرية السابقة على دستورنا الحالى لعام ١٩٧١ عن تقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين فى مصر[1]. فهذه الدساتير السابقة بدءاً بدستور ١٩٢٣ ودستور ١٩٣٠ ثم دساتير الثورة لعام ١٩٥٦ و ١٩٥٨ و١٩٦٤، لم تنظم تلك الرقابة على دستورية القوانين من حيث رقابة مدى موافقتها أو مخالفتها لنصوص الدستور الموضوعية. فهى سكتت عن ذلك فلم تقرها ولكنها أيضاً لم تمنعها أو تحظرها.

ومن ثم ثار خلاف فى الفقه المصرى - على غرار ما ثار لدى الفقه الفرنسى - حول مدى حق القضاء المصرى فى التصدى لهذه الرقابة على دستورية القوانين. وكانت أقوى حجتين لدى الجانب المعارض لهذه الرقابة تتمثلا فى خروجها على مبدأ سيادة الأمة وعلى مبدأ الفصل بين السلطات.

ولكن الفقه الغالب المؤيد لهذه الرقابة رد على هاتين الحجتين ودحضهما: فمن ناحية أولى أن رقابة دستورية القوانين تتضمن على العكس تدعيماً لمبدأ سيادة الأمة، لأنه إذا كان البرلمان الذى يصنع القوانين يمثل الأمة، فأن السلطة التأسيسية واضعة الدستور الأعلى أقرب منه فى تمثيلها لهذه الأمة ومن ثم خروج البرلمان على مبادئ الدستور فيه عدوان على هذه السيادة الشعبية. ومن ناحية ثانية إن مبدأ الفصل بين السلطات على عكس الفقه المعارض للرقابة، يقتضى أن تمارس كل سلطة عامة ومن بينها السلطة التشريعية، يقتضى أن تمارس هذه السلطة اختصاصها فى «اطار الدستور»

---

(١) انظر: الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، الجزء الأول ١٩٨٨، ص ٥١٧.

وليس بالمخالفة لمبادئه، وإلا افتقدت السلطة التشريعية أو البرلمان أساس مشروعية اختصاصها[1].

وعلى أى حال انتصر قضاء مجلس الدولة المصرى بعد انشائه عام ١٩٤٦ لهذا الفقه المؤيد، وأقر حقه وحق كل المحاكم فى مصر فى رقابة دستورية القوانين، مستنداً فى ذلك بل وفى براعة أكثر، على الاساس التى استندت إليه من قبل المحكمة العليا الأمريكية لتقرير حق المحاكم الامريكية فى تلك الرقابة[2]. هذا الأساس الذى استند عليه قضاء مجلس الدولة المصرى يتمثل فى أن الدستور - دستور ١٩٢٣ وقتها - لم يمنع المحاكم من تلك الرقابة، بل على العكس هو اجازها ضمناً حينما نص على أن السلطات العامة يجب أن تلتزم فى ممارستها لاختصاصها أحكام الدستور أو «على الوجه المبين فى الدستور». كذلك أن رقابة الدستورية تدخل فى صميم وظيفة القضاء، الذى يجب عليه أن يغلب حكم الدستور كقانون أعلى عند تعارضه فى القضية مع القانون العادى الذى هو أدنى، ويمتنع بذلك عن تطبيق القانون المخالف للدستور ويحكم فى القضية على ضوء ذلك[3].

وواضح من هذا التحليل أن الرقابة التى قرر القضاء فى مصر حقه فى ممارستها هى رقابة امتناع وليس الغاء للقانون المخالف للدستور، أى رقابة تتم عن طريق أسلوب الدفع الفرعى وليس بأسلوب الدعوى الأصلية.

- انشاء المحكمة العليا عام ١٩٦٩:

أراد المشرع المصرى جعل رقابة دستورية القوانين قاصرة على محكمة

---

(١) راجع: فى هذا النقاش، الدكتور عثمان خليل، القانون الدستورى، ص ٣٣ وما بعدها، الدكتور محسن خليل، النظام الدستور المصرى، الجزء الأول ١٩٨٨، المرجع السابق، ص ٥١٨ وما بعدها، الدكتور على السيد الباز، المرجع السابق، ص ٤٨٢ وما بعدها.

(٢) المقصود هو حكم رئيس القضاة «مارشال» فى قضية «ماريورى ضد ماديسون» عام ١٨٠٣.

(٣) حكم محكمة القضاء الإدارى بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨، مجموعة أحكام القضاء الإدارى بمجلس الدولة، السنة الثانية، ص ٣١٥، وحكمها بتاريخ ٢١ يونيو ١٩٥٢، مجموعة مبادئ محكمة القضاء الإدارى، السنة السادسة، ص ١٣٥٧، وهناك أحكام أخرى عديدة من مجلس الدولة فى هذا المعنى، الدكتور على السيد الباز، ص ٥٠٣ هامش (١).

عليا وحيدة، فأنشأ المحكمة العليا بالقرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ أى قبل صدور دستور ١٩٧١ . ونص القرار بقانون المشار إليه على أن المحكمة العليا تختص دون غيرها بالفصل فى دستورية القوانين، ومن ثم انتهت سلطة المحاكم الأخرى فى امتناعها عن تطبيق القانون المخالف للدستور. وكان أسلوب الرقابة الذى قرره المشرع فى انشاء المحكمة العليا هو أقرب لأسلوب الدفع الفرعى، ومن ثم لا يجوز رفع دعوى أصلية مبتدأة بطلب الغاء قانون ما بحجة مخالفته الدستور، وإنما يلزم أن يدفع أحد الخصوم بعدم دستورية قانون مطلوب تطبيقه فى أحد القضايا أمام محكمة أخرى جنائية أو مدنية أو إدارية، فإذا قدرت محكمة الموضوع جدية هذا الدفع فهى توقف الفصل فى الدعوى لحين صدور حكم المحكمة العليا بدستورية أو عدم دستورية القانون(١) .

على أن الحكم الصادر من المحكمة العليا بعدم دستورية قانون أو نص من نصوصه يكون نهائياً ويجب نشره فى الجريدة الرسمية، ويكون ملزماً لجميع جهات القضاء من تاريخ هذا النشر(٢) . أى أن حكم المحكمة العليا ليس فقط غير قابل لأى طعن بل أيضاً يكون له حجية مطلقة على الكافة وأمام كافة المحاكم الأخرى. وهذا الأثر المطلق للحكم بعدم دستورية القانون لا يتفق فى الحقيقة مع أسلوب الرقابة عن طريق الدفع الفرعى، حيث يكون أثر عدم الدستورية نسبى، وإنما يتفق ويتشابه من هذه الناحية مع اسلوب الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية. وبذلك يكون أسلوب الرقابة وفقاً لقانون المحكمة العليا قد جمع فى الحقيقة بين اسلوبى الدفع الفرعى والدعوى

---

(١) انظر: الدكتور على السيد الباز، المرجع السابق، ص ٥٤٢ وما بعدها، ص ٥٦٤.

(٢) نهائية أحكام المحكمة العليا وعدم قابليتها للطعن قررتها المادة ١٣ من القرار بقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩، أما وجوب، نشر احكامها فى الجريدة الرسمية والزامية هذه الأحكام لجميع جهات القضاء فقد قررتهما المادة ٣١ من القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٠ الخاص بالاجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا.

الأصلية[1]، وهو ذات الأسلوب الذى سيسود نظام الرقابة بواسطة المحكمة الدستورية العليا كما سنرى.

بقى أن نعرف أن المحكمة العليا نشطت فى العمل بعد انشائها وأرست مبادئ قيمة فى رقابة دستورية القوانين[2]، وحتى بعد صدور دستور ١٩٧١ التى نص على انشاء المحكمة الدستورية العليا بقيت المحكمة العليا قائمة. ذلك أن دستور ١٩٧١ فى الباب الأخير الخاص بالأحكام الانتقالية. قد نص فى المادة ١٩٢ على أن تمارس المحكمة العليا اختصاصاتها المبينة فى القانون الصادر بانشائها حتى يتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا. وقبل التعرض بالدراسة لهذه المحكمة الأخيرة، نشير إلى ان من بين الاجتهادات القيمة للمحكمة العليا أنها قضت بأن اختصاصها برقابة دستورية القوانين لا يقتصر فقط على القوانين العادية الصادرة عن البرلمان، بل يشمل أيضاً اللوائح أى القرارات التنظيمية العامة الصادرة عن السلطة التنفيذية بالرغم من أن قانون انشاء المحكمة العليا لم ينص صراحة على ذلك. وبررت المحكمة العليا امتداد اختصاصها برقابة الدستورية الى اللوائح بما يلى: من ناحية أولى اللوائح تتضمن قواعد عامة مجردة مثل القواين العادية، فهى اذن بمثابة قانون من الناحية الموضوعية، ومن ناحية أخرى يجب توحيد المبادئ فى رقابة الدستورية، وهى الغاية التى تغياها المشرع بانشاء المحكمة العليا، وأنه ليتعارض مع هذه الغاية اسناد رقابة دستورية اللوائح إلى المحاكم الأخرى وقد تتناقص أحكامها وتتعارض مما يخالف غاية المشرع[3].

---

(١) انظر فى هذا المعنى: استاذنا الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ٥٣٠ وما بعدها.

(٢) انظر: الدكتور سعد عصفور، رحمه الله تعالى، النظام الدستورى المصرى، ١٩٨٠، ص ٢٨٦ وما بعدها.

(٣) راجع أحكام المحكمة العليا فى هذا الصدد، والتى اشار إليها الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٥٢٨، والدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٢٨٦

- انشاء المحكمة الدستورية العليا:

نص دستورنا الحالى لعام ١٩٧١ على انشاء المحكمة الدستورية العليا لكى تحل محل المحكمة العليا فى رقابة دستورية القوانين واللوائح باعتبارها المحكمة الوحيدة فى تولى هذا الاختصاص. وقد اضاف الدستور للمحكمة الدستورية العليا اختصاصاً آخر فى تفسير النصوص التشريعية، وهو ما كانت تتولاه أيضاً المحكمة العليا من قبل كذلك اشار الدستور إلى أن قانون انشاء المحكمة الدستورية العليا يعين باقى اختصاصاتها، كما ينظم الاجراءات التى تتبع أمامها (وقد تضمنت المادة ١٧٥ من الدستور هذه النقاط جميعاً). وقد احالت المادة ١٧٦ إلى قانون المحكمة فى شأن كيفية تشكيلها وبيان الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصاناتهم. وحددت المادة ١٧٧ ضمانة هامة لأعضاء المحكمة الدستورية العليا، وذلك بالنص على أن هؤلاء الأعضاء غير قابلين للعزل وأن تتولى المحكمة ذاتها مسائلة أعضائها من الناحية التأديبية، وذلك على الوجه المبين بالقانون.

وأيضاً نصت المادة ١٧٨ من الدستور على أن أحكام المحكمة الدستورية العليا الصادرة فى الدعاوى الدستورية وكذلك قراراتها فى تفسير النصوص التشريعية، يجب أن تنشر فى الجريدة الرسمية، وأحالت هذه المادة ١٧٨ إلى القانون بشأن بيان الآثار التى تترتب على الحكم بعدم دستورية أى نص تشريعى.

وكما سبق القول، نص الدستور فى المادة ١٩٢ بين الأحكام الانتقالية على أن تبقى المحكمة العليا قائمة وتظل تمارس اختصاصاتها، وذلك حتى يتم تشكيل المحكمة الدستورية العليا وصدور القانون الخاص بها.

وقد صدر فعلاً قانون انشاء وتنظيم المحكمة الدستورية العليا، وهو القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩. وقد نص هذا القانون على الغاء قانون انشاء المحكمة العليا السابقة وكذلك القانون الخاص باجراءاتها، وهكذا حلت المحكمة الدستورية العليا فعلا وعملاً محل هذه المحكمة العليا ويجب أن

نلاحظ أنه برغم الاختلاف فى التفاصيل، من حيث جوهر الاختصاص برقابة دستورية القوانين واللوائح وأسلوب ممارسته، لا توجد اختلافات جوهرية أو أساسية بين المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا. ولذلك فالمبادئ التى سبق وقررتها المحكمة العليا فى ميدان رقابة الدستورية (وغيرها من مجالات الاختصاص أو معظمها) لها ذات القيمة والأهمية، بالمقارنة بتلك المبادئ التى قررتها وتقررها المحكمة الدستورية العليا الحالية[1].

هذا وبناء على ما نص عليه دستور ١٩٧١ وما نص عليه قانون المحكمة الدستورية العليا نعرض فيما يلى لتشكيل هذه المحكمة واختصاصاتها، وطرق مباشرة الرقابة الدستورية أمامها، وأخيراً تعرض لآثار الحكم الصادر بعدم دستورية القانون أو اللائحة.

أولاً: تشكيل المحكمة الدستورية العليا:

نصت المادة ١٧٤ من الدستور وكذلك المادة الأولى من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، على أن المحكمة الدستورية العليا «هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها» فى جمهورية مصر العربية، ومقرها مدينة القاهرة.

ونص القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أن المحكمة تؤلف من رئيس وعدد كاف من الأعضاء، وأن أحكامها وقراراتها تصدر من سبعة أعضاء (المادة ٣ من القانون).

واشترط القانون فيمن يعين عضواً بالمحكمة أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولى القضاء طبقاً لأحكام قانون السلطة القضائية، وأن لا يقل سنه عن خمس وأربعين سنة (والمادة ٤ من قانون المحكمة رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩)، وطبقاً لقانون المحكمة يتم تعيين أعضائها من الفئات التالية:

---

(١) الدكتور سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى (دستور ١٩٧١)، المرجع السابق، ص ٢٧٩ وما بعدها.

أ – أعضاء المكمة العليا الحاليين.

ب– أعضاء الهيئات القضائية الحالين والسابقين ممن أمضوا فى وظيفة مستشار أو ما يعادلها خمس سنوات متصلة على الأقل.

جـ– اساتذة القانون الحالين والسابقين بالجامعات المصرية ممن امضوا فى وظيفة استاذ ثمانى سنوات متصلة على الأقل.

د – المحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا عشر سنوات متصلة على الأقل.

وأداة تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية العليا هو القرار الجمهورى، على التفصيل التالى: فرئيس الجمهورية يعين رئيس المحكمة بدون أى قيد شكلى أو إجرائى. هذا بينما يكون تعيين أعضاء المحكمة بقرار جمهورى بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية وبشرط أن يكون تعيين كل عضو من بين اثنين ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الآخر رئيس المحكمة. ويجب أن يكون ثلثا عدد أعضاء المحكمة على الأقل من بين أعضاء الهيئات القضائية (المادة ٥ من القانون).

كما قرر القانون ضمانات هامة لرئيس وأعضاء المحكمة: فهم غير قابلين للعزل ولا ينقلون إلى وظائف غير قضائية ألا بموافقتهم (المادة ١١ من القانون). كما أنه تسرى على رئيس وأعضاء المحكمة الأحكام الخاصة بتقاعد مستشارى محكمة النقض (مادة ١٤).

ثانياً: اختصاصات المحكمة الدستورية العليا:

نصت المادة ١٧٥ من دستور ١٩٧١ على أن «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتتولى تفسير النصوص التشريعية، وذلك كله على الوجه المبين فى القانون. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة وينظم الاجراءات التى تتبع أمامها».

وهكذا فقد حدد الدستور اختصاصين للمحكمة الدستورية العليا، أهمها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وهو ما يهمنا هنا أساساً، والاختصاص الآخر هو اختصاصها بتفسير النصوص التشريعية. وقد احال على قانون المحكمة لكيفية مباشرة هذين الاختصاصين، كما أحال إلى القانون لبيان الاختصاصات الأخرى للمحكمة. وقد حدد قانون المحكمة رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ فى المادتين ٢٥ و ٢٦ منه اختصاصات المحكمة بالكامل، وذلك على الوجه التالى:

١- الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح. ويلاحظ أن رقابة المحكمة وصفها الدستور والقانون بالصفة القضائية، لأن الذى يمارسها ليس هيئة سياسية بل محكمة دستورية عليها، بالاضافة إلى أن أحكام هذه المحكمة فى نطاق تلك الرقابة غير قابلة للطعن وتتمتع بحجية مطلقة ازاء الكافة (كما سنرى). كما يلاحظ أن الرقابة لا تشمل القوانين فقط، بل أيضاً اللوائح، وهو ما سبق أن استقرت عليه المحكمة العليا من قبل رغم عدم صراحة نصوص قانون انشائها.

٢- تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية وكذلك القرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور، وذلك إذا آثارت خلافاً فى التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها، ويقدم طلب التفسير من وزير العدل بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية (مادة ٣٣ من القانون).

٣- الفصل فى تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى، وذلك إذا رفعت الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل احداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها. وكذلك الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها.

ثالثاً: طرق مباشرة الرقابة علي دستورية القوانين واللوائحأمام المحكمة الدستورية العليا:

طبقاً لقانون المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين واللوائح لا يمكن أن تتحقق بواسطة أسلوب الدعوى الأصلية المباشرة، وإنما يجب أن تتحرك هذه الرقابة بطرق تقترب من أسلوب الدفع الفرعى. وفى ضوء هذه الفكرة الأساسية حدد القانون طرقاً ثلاثة لمباشرة أو تحريك الرقابة أمام المحكمة الدستورية العليا، نبينها فيما يلى

- **الطريق الأول:** وهو الأسلوب الأمثل للرقابة عن الدفع الفرعى. وهو يفترض أن هناك دعوى منظورة أمام احدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى، ويدفع أحد الخصوم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة يكون مطلوباً تطبيقه فى هذه الدعوى. فاذا وجدت المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائى أن الدفع جدى، فأنها تؤجل نظر الدعوى القائمة وتحدد للخصم الذى أثار الدفع بعدم الدستورية ميعاداً لا يتجاوز ثلاثة أشهر ليرفع دعوى الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا. فإذا انقضى هذا الميعاد ولم يتم رفع الدعوى الدستورية يعتبر الدفع كأن لم يكن، وتستمر محكمة الموضوع فى نظر الدعوى[1].

وكما نلاحظ مما سبق، وصول دعوى الدستورية إلى المحكمة الدستورية العليا مرتبط بشرط جوهرى موضوعي، وهو أن المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائى التى اثير أمامها الدفع بعدم دستورية نص القانون أو اللائحة، ترى أن هذا الدفع له صفة الجدية. بمعنى أن يتراءى لها من البحث الظاهرى للنص أن هناك أسباب معقولة ترجح عدم دستوريته. ولكن الفيصل النهائى سيكون للحكم الذى ستصدره المحكمة الدستورية العليا ذاتها بشأن النص المطعون بعدم دستوريته. كما يلاحظ أن ميعاد الثلاثة أشهر المحدد لرفع دعوى الدستورية من النظام العام[2]، بمعنى أنه إذا لم يسارع الخصم

---

(١) المادة ٢٩ فقرة «ب» من قانون المحكمة الدستورية العليا.

(١) راجع: الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، الجزء الأول، المرجع السابق، ص٥٤٢.

صاحب الشأن برفع الدعوى الدستورية خلاله، وانقضى الميعاد، فان الدفع يسقط ويعتبر كأن لم يكن، وهذا يعنى أن محكمة الموضوع تستمر فى نظر الدعوى بل وتطبق النص المطعون فى دستوريته.

- **الطريق الثاني:** وهو طريق جديد لتحريك الدعوى الدستورية لم تعرفه مصر من قبل فى ظل قانون المحكمة العليا التى سبقت المحكمة الدستورية العليا. ويتضمن هذا الطريق الثانى أن محكمة الموضوع ذاتها أو الهيئة ذات الاختصاص القضائى التى تنظر احدى الدعاوى مدنية أو تجارية أو جنائية أو غيرها، ترى من تلقاء نفسها أثناء نظر الدعوى، وبدون أى دفع من الخصوم، ترى عدم دستورية نص فى قانون أو لائحة لازم للفصل فى النزاع. ففى هذه الحالة توقف المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائى الدعوى، وتحيل الأوراق (أى أوراق الدعوى) بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية النص القانونى أو اللائحى (مادة ٢٩ فقرة «أ» من قانون المحكمة).

- **الطريق الثالث:** وهو لا يرتبط بدعوى منظورة أمام المحاكم تثار بمناسبتها مشكلة الدستورية، ولكنه طريق يعطى للمحكمة الدستورية العليا ذاتها سلطة جوازية بالتصدى من تلقاء نفسها لبحث دستورية قانون أو لائحة يعرض لها أثناء ممارستها لأحد اختصاصاتها. فقانون المحكمة – فى المادة ٢٧ – يجيز للمحكمة الدستورية العليا أن تقضى بعدم دستورية أى نص فى قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها، ويتصل بالنزاع المطروح عليها.

والمنطق يقضى بأن تلك المحكمة وهى الوحيدة المختصة برقابة دستورية القوانين واللوائح، يجب ألا نحرمها من التصدى من تلقاء نفسها لتقدير دستورية أو عدم دستورية النصوص التشريعية التى تقابلها عرضاً أثناء بحثها لنزاع أو مسألة محالة إليها قانوناً(١).

---

(١) انظر: الدكتور سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى، المرجع السابق، ص ٣١٧، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق، ص ٤٨٩ – ٤٩٠.

رابعاً: آثار الحكم الصادر بعدم دستورية القانون أو اللائحة:

لم يحدد دستور ١٩٧١ هذه الآثار، وإنما أحال - في المادة ١٧٨ منه - على القانون ليبين وينظم تلك الآثار المترتبة على الحكم بعدم دستورية القانون أو اللائحة.

وإذا نحن رجعنا لقانون المحكمة الدستورية العليا، فأننا نجده قد حدد طبيعة أحكام هذه المحكمة والآثار التي تترتب عليها. فأما عن طبيعة أحكامها فهى نهائية وغير قابلة للطعن (المادة ٤٨).

- وأما عن آثار الحكم الصادر بعدم دستورية القانون أو اللائحة أو أحد نصوصهما، فهى كالتالي: احكام المحكمة الدستورية العليا في دعاوى الدستورية ملزمة لجميع سلطات الدولة والكافة، فلها اذن حجية مطلقة وليست نسبية. ويجب نشر هذه الأحكام (وقراراتها في تفسير النصوص التشريعية) في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها. ويترتب على الحكم الصادر بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم. فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالادانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن (المادة ٤٩ من القانون).

ويلاحظ من العرض السابق أن المحكمة الدستورية العليا لا تحكم بالغاء القانون أو النص المخالف للدستور، وإنما تحكم فقط بعدم دستوريته. ولكن آثار هذا الحكم السابق بيانها تعني من الناحية العملية الغاء هذا القانون أو النص المخالف للدستور وانعدام كل قيمة له. ذلك أن أحكام المحكمة ذات حجية مطلقة ازاء الكافة وملزمة لكل سلطات الدولة، كما أنه ينتج عن نشر الحكم بعدم الدستورية عدم جواز تطبيق القانون المخالف للدستور. وهذا وذلك يعنيان ببساطة الغاء القانون (أو اللائحة) المخالف للدستور، رغم عدم التصريح بذلك[١].

---

(١) راجع في هذا الشأن: الدكتور محسن خليل، النظام الدستوري المصري، الجزء الأول، ١٩٨٨، المرجع السابق، ص ٥٤٩، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، ١٩٨٥، المرجع السابق، ص ٤٩٢.

القسم الثانى

تطور أنظمة الحكم فى مصر

تمهيد وتقسيم :

دراستنا فى هذا القسم الثانى ستدور حول المراحل المتعاقبة لنظم الحكم فى مصر ، حتى النظام الدستورى النافذ حاليًا والذى تقرر بمقتضى دستور ١٩٧١ .

ويثور التساؤل عن البداية التاريخية لتلك الدراسة . ما هى نقطة البداية التى يجب أن تتحدد لهذه الدراسة ؟

نحن نرى – مع سائر رجال الفقه الدستورى المصرى – أن دراسة ذلك التطور يجب أن تبدأ من عهد محمد على ، ذلك لأنه منذ هذا العهد بدأ يتحقق لمصر عناصر قيام الدولة ، ونحن نعرف من دراستنا فى المقدمة العامة السابقة أن وجود الدستور أو التنظيم الدستورى مرتبط بقيام الدولة ، وهكذا فإذا كان لكل دولة دستور ، فهذا يعنى بمفهوم المخالفة أنه لا يمكن تصور وجود دستور فى تجمع إنسانى لا يصدق عليه وصف الدولة .

ولكن فى عهد محمد على الذى بدأ منذ ١٨٠٥ حتى ١٨٤٨ ، لم تكن مصر دولة مستقلة ، إذ كانت من الناحية القانونية الدولية تابعة للامبراطورية العثمانية ، وذلك حتى ١٩١٤ حيث انتقلت التبعية إلى إنجلترا بعد إعلان حمايتها على مصر عام ١٩١٤ ولم يتحقق لمصر وصف الدولة المستقلة إلا فى عام ١٩٢٢ بمقتضى تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ .

غير أن مصر ، طوال هذه الفترة ، أن لم تكن دولة مستقلة ، إلا أنها كانت دولة على أية حال ، وأن كانت من الناحية الدولية تعتبر دولة « ناقصة السيادة » ، ومن المستقر فى الفقه الدستورى أن الدولة ناقصة السيادة يمكن أن يكون لها دستور (١) .

---

(١) ذلك أن الدولة ناقصة السيادة لها قدر من الإستقلال الذاتى يسمح لها بتنظيم سلطاتها العامة الدستورية ، وأن كانت حريتها فى هذا التنظيم مقيدة فى حدود الوصاية أو الحماية =

بالذات فى الحالة الخاصة لمصر ، إذ كان لمصر سيادتها الداخلية منذ عهد محمد على ، وتحقق هذا من الناحية الفعلية قبل أن يعترف باستقلال مصر الذاتى عام ١٨٤٠ بمقتضى معاهدة لندن (١) .

ولقد تميزت هذه الفترة التاريخية بكفاح الشعب المصرى ضد قوى عديدة ، من ناحية ضد تدخل ووصاية القوى العظمى الطامعة فى مصر ، إبتداء بتركيا ، ثم إنجلترا وفرنسا ، وفى مرحلة لاحقة الاستعمار الإنجليزى . ومن ناحية ثانية، ضد نظم الحكم المطلق الإستبدادى التى اتبعها محمد على وخلفاؤه حتى عهد الإستقلال .

وبعد أن تحقق لمصر الإستقلال الدولى الكامل عام ١٩٢٢ (٢) ، بدأت مصر تعرف عهد النظم الدستورية الحقيقية، أى ذات المضمون الديمقراطى، فبعد إعلان الملكية تم إقامة النظام الدستورى بناء على الدستور الصادر عام ١٩٢٣ ، الذى ألغى واستبدل بدستور ١٩٣٠ ، الذى كان يمثل ارتداداً عن النظام الديمقراطى لدستور ١٩٢٣ .

وبناء على ضغط الجماهير المصرية عاد دستور ١٩٢٣ للعمل ، وذلك حتى قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ .

وبقيام الثورة فى مصر بدأ عهد جديد ، تبدى فى إعلان الجمهورية

= المقررة عليها ، أنظر فى هذا المعنى ، الدكتور مصطفى أبو زيد ، النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٦ ص ٧٨ - الدكتور إبراهيم شيحا ، تحليل النظام الدستورى لجمهورية مصر العربية ١٩٧٨ ص ٢٤ - ٢٥ .

(١) أنظر الدكتور محمد كامل ليلة ، القانون الدستورى ١٩٦٧ ص١٩٨ وما بعدها .

(٢) غير أن هذا الإستقلال كان مشوباً من الناحية القانونية بتحفظات تمثل قيوداً عليه ، ومن الناحية العملية بوجود قوات الإحتلال الإنجليزى على أرضنا، أنظر فى شأن مذكرة إنجلترا: الدكتور السيد صبرى، مبادئ القانون الدستورى ، الطبعة الرابعة ١٩٤٩، ص٢٩٢ - ٢٩٣، الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ص٢٩٩ وما بعدها .

وظهور أنظمة دستورية متعددة ، جاءت متأثرة بالظروف التى مرت بها مراحل العمل الوطنى والظروف التى أحاطت به دولياً وعربياً ، وذلك حتى أن تم إصدار دستور جمهورية مصر العربية عام ١٩٧١ ، حيث تنتهى مراحل التطور الدستورى موضوع هذا القسم الثانى .

ولن نعالج هنا الفترة التى سبقت إعلان استقلال مصر عام ١٩٢٢ ، ومن ثم رأينا أن نقسم هذا القسم الثانى إلى بابين ، وذلك على النحو التالى :

الباب الأول : النظام الدستوري فى مصر المستقلة الملكية .

الباب الثانى : النظام الدستوري فى مصر المستقلة الجمهورية .

الباب الأول

النظام الدستورى فى مصر المستقلة الملكية

تمهيد :

ثورة مصر بقيادة سعد زغلول وإعلان الإستقلال :

قاست مصر ويلات الحرب العالمية الأولى بحكم وضعها تحت الحماية البريطانية كما قاست أيضاً حياة الإستعباد تحت سيطرة المعتمد البريطانى ، وتحت وطأة هذه المعاناة عادت الحركة الوطنية المصرية للظهور مرة أخرى تحت قيادة الزعيم سعد زغلول [١] ، وكان الهدف الكبير للحركة هو حصول مصر على استقلالها الكامل .

وبدأت الحركة الوطنية الجديدة نشاطها بعد إنتهاء الحرب فى أواخر عام ١٩١٨ ، ففى ١٣ نوفمبر ١٩١٨ توجه الزعيم سعد زغلول ومعه على شعراوى وعبد العزيز فهمى إلى دار الحماية البريطانية، وطلبوا من المعتمد البريطانى السماح لهم بالسفر إلى أوروبا للدفاع عن قضية الإستقلال أمام مؤتمر الصلح المنعقد بقصر فرساى فى فرنسا، فرفض المعتمد البريطانى هذا الطلب ، ووضحت نوايا بريطانيا فى عدم الجلاء عن مصر وبدأ الشعب يلتف حول الزعيم سعد زغلول ورفقائه ، وحاولت بريطانيا القضاء على الحركة الوطنية فنفت زعماءها إلى مالطة .

لكن الحركة تحولت إلى ثورة شعبية حقيقية جمعت كل طوائف المصريين ، واضطرت إنجلترا إلى الإفراج عن سعد زغلول وزملائه وسافروا إلى باريس ، ولجأت إنجلترا إلى المناورة فأرسلت لجنة ملنر إلى مصر ، فقاطعها الشعب ، فاضطرت إلى استدعاء وفد المفاوضة المصرى لبحث

(١) كان سعد زغلول هو الوكيل المنتخب للجمعية التشريعية التى تقرر تأجيلها لأجل غير مسمى.

مشروع ملنر ، فرفضه سعد زغلول والأمة معه ، وأخيراً أقدمت إنجلترا على نفى سعد زغلول وزملائه مرة أخرى إلى جزيرة سيشل فى ديسمبر ١٩٢١ .

لم تهدأ الثورة المصرية ، بل اشتعلت أكثر بنفى زعمائها وازدادت اصراراً على تحقيق الاستقلال ، فلم تجد انجلترا مفراً من التسليم بمطالب الشعب ، وأصدرت تصريح ٢٨ فبراير عام ١٩٢٢ الذى تضمن إلغاء الحماية البريطانية على مصر ، والاعتراف بمصر كدولة مستقلة ذات سيادة ولكن مع تحفظات أربعة يصير الإتفاق بشأنها فيما بعد بين بريطانيا ومصر . وهذه التحفظات الأربعة هى:

أولاً : تأمين المواصلات البريطانية فى مصر .

ثانيًا : الدفاع عن مصر ضد كل اعتداء أو تدخل أجنبى .

ثالثا : حماية المصالح الأجنبية فى مصر وحماية الأقليات .

رابعًا : مسألة السودان .

وتنفيذاً لهذا التصريح ، قام السلطان فؤاد – الذى خلف السلطان حسين كامل – بإعلان استقلال مصر رسميًا وإتخذ لنفسه لقب ملك مصر وذلك فى ١٥ مارس ١٩٢٢ ، فأصبحت مصر دولة مستقلة تأخذ بالنظام الملكى ويكون تولى العرش فيها بالوراثة .

وتتويجًا للإستقلال ، بدأت مصر تدخل عهد النظام الدستورى القائم على المبادئ الديمقراطية ، وتحقق هذا بإعلان دستور ١٩٢٣ فيما بعد .

هذا ودراستنا فى هذا الباب الأول تتحدد بالنظام الدستورى فى العهد الملكى ، أى فى الفترة ما بين إعلان الملكية فى مصر فى ١٥ مارس ١٩٢٢ حتى قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ .

وقد توالى على مصر فى هذه الفترة دستوران : دستور ١٩٢٣ ، ثم دستور ١٩٣٠ الذى ألغى فيما بعد فى عام ١٩٣٥ حيث أعيد العمل بدستور ١٩٢٣ وذلك حتى قيام ثورة يوليو .

وهكذا سيتضمن هذا الباب فصلين :

الفصل الأول : نظام الحكم فى ظل دستور ١٩٢٣ .

الفصل الثانى : نظام الحكم فى ظل دستور ١٩٣٠ .

الفصل الأول

نظام الحكم فى ظل دستور ١٩٢٣

بعد إعلان استقلال مصر بمقتضى تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ ، تم تشكيل الوزارة برئاسة عبد الخالق ثروت ، وقامت الوزارة بدعوة الأحزاب السياسية الثلاثة الموجودة فى هذا الوقت – وهى حزب الوفد والحزب الوطنى وحزب الأحرار الدستوريين [١] – للاشتراك مع الحكومة فى وضع الدستور الجديد. لكن رفض حزب الوفد وكذلك الحزب الوطنى هذا الاشتراك، لأنهما كانا ضد وضع الدستور عن طريق لجنة حكومية ، وكان من رأيهما ضرورة تكوين جمعية تأسيسية منتخبة من الشعب تكون مهمتها وضع الدستور .

بيد أن الحكومة رفضت هذا الرأى ، لأن الملك فؤاد كان ضد إنتخاب جمعية منتخبة خوفاً من أن تضع تلك الجمعية دستوراً يقيد كثيراً من سلطاته [٢]، وأخيراً صدر من مجلس الوزراء فى ٣ ابريل ١٩٢٢ قراراً بتشكيل لجنة حكومية من ثلاثين عضواً ، وكانت تجمع زعماء حزب الأحرار الدستوريين وعدداً من رجال الحكومة المشتغلين بالقانون ، وبعض الشخصيات العامة . وقد اختارت لجنة الدستور (المسماة بلجنة الثلاثين) من بين أعضائها لجنة مكونة من ١٨ عضواً لوضع المبادئ الدستورية العامة ، ثم عرضها بعد ذلك على لجنة الدستور .

وبعد أن إنتهت اللجنة الأخيرة من وضع مشروع الدستور ، قامت الحكومة بعرضه على اللجنة الإستشارية التشريعية بوزارة الحقانية (العدل) ،

---

(١) نشأ حزب الوفد فى عام ١٩١٨ وكان رئيسه سعد زغلول ، الذى عاد من المنفى بعد إعلان الاستقلال ، والحزب الوطنى يرجع تكوينه إلى الزعيم مصطفى كامل عام ١٩٠٧ ، فى حين أن حزب الأحرار الدستوريين تألف فى عام ١٩٢٢ .

(٢) أنظر : الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ص ٢٧٦ .

التى أدخلت على المشروع بعض التعديلات الطفيفة التى لا تمس الجوهر ، ثم صاغته صياغة قانونية فنية .

وقد حاول الملك فؤاد تعطيل إصدار الدستور ، لأنه كان يميل للحكم المطلق فى حين أن مشروع الدستور يحد من سلطاته ، فأقال الملك عبد الخالق ثروت من الوزارة ، وأتى بمحمد توفيق نسيم الموالى له من أجل العمل على تعديل هذا المشروع ، إلا أن المعارضة الشعبية قاومت محاولة الملك ، فقام بتعيين يحيى إبراهيم رئيساً للوزارة واضطر إلى إصدار الدستور فى ١٩ ابريل ١٩٢٣ (١) .

وقد جاء دستور ١٩٢٣ ديمقراطياً يقوم على مبادئ النظام النيابى البرلمانى .

ودراستنا لنظام الحكم كما جاء فى هذا الدستور ستنقسم إلى مبحثين :

الأول : سيتعرض للخصائص العامة لدستور ١٩٢٣ .

والثانى : سيتضمن تنظيمه للسلطات العامة .

المبحث الأول

الخصائص العامة لدستور ١٩٢٣

سنبحث هذه الخصائص العامة فى مطالب ثلاثة :

المطلب الأول سوف يتعرض **أولاً** لأسلوب نشأة دستور ١٩٢٣ **وثانيا** لوصفه القانونى كدستور جامد ، **وثالثا** لتفسير هذا الدستور ، وسنجمع هذه النقاط الثلاثة تحت عنوان ، الأحكام الشكلية لدستور ١٩٢٣ ، وفى **المطلب الثانى** سوف نتعرف على طبيعة نظام الحكم فى هذا الدستور . وأخيراً ، سيكون **المطلب الثالث** :عن الحقوق والحريات العامة فى دستور ١٩٢٣ .

---

(١) أنظر : الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ص٣٠٨ - الدكتور عبد الحميد متولى ، الوسيط فى القانون الدستورى ص ٤٣٠ .

المطلب الأول
الأحكام الشكلية لدستور ١٩٢٣

أولا : أسلوب نشأة دستور ١٩٢٣

نحن نعرف أن هناك أسلوبين لنشأة الدساتير بوجه عام ، من ناحية الأسلوب غير الديمقراطى وله صورتان ، صورة المنحة من الحاكم إلى الشعب ، وصورة العقد بين الحاكم والشعب . ومن ناحية أخرى يوجد الأسلوب الديمقراطى فى نشأة الدساتير ، وهو بدوره ينقسم إلى صورتين ، أولاً وضع الدستور بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة تكون مهمتها وضع الدستور ، والصورة الثانية فى الأسلوب الديمقراطى هى الاستفتاء الدستورى ، وبناء عليه لا يكون الدستور نافذاً من الناحية القانونية إلا بعد موافقة الشعب عليه فى استفتاء عام .

وعند تعرضنا لأسلوب نشأة دستور مصر الصادر عام ١٩٢٣ ، يجب استبعاد الأسلوب الديمقراطى بصورتيه ، لأننا باستعراض الوقائع التاريخية وقت إصدار دستور ١٩٢٣ ، نجد أن هذا الدستور لم ينشأ بطريق الجمعية التأسيسية المنتخبة، كذلك لم يحدث استفتاء شعبى على الدستور قبل اصداره .

بعد إستبعاد الأسلوب الديمقراطى بصورتيه ، يبقى لنا الأسلوب غير الديمقراطى بفرعيه : المنحة والعقد . والسؤال إذاً هو هل نشأ دستور ١٩٢٣ بطريق المنحة من الملك ، أم بطريق العقد بين الملك وشعب مصر ؟

أغلبية رجال الفقه الدستورى المصرى ترى أن دستور ١٩٢٣ نشأ فى شكل منحة ، وذهب بعض الفقهاء إلى أن هذا الدستور نشأ بطريق العقد ، وهناك رأى ثالث أعلن أن نشأة دستور١٩٢٣ هى من طبيعة خاصة متميزة، لا تدخل تحت أى شكل من الأشكال التقليدية المعروفة فى نشأة الدساتير[١] .

---

(١) أنظر : الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى فى مصر والجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٩ ، ص ٧١ وما بعدها .

وسنشرح هذه الآراء الفقهية الثلاثة ، وسنبدأ بالرأى القائل بأن دستور ١٩٢٣ قد نشأ بطريق العقد ، ثم الرأى الذى ذهب إلى أن دستور ١٩٢٣ ذو طبيعة خاصة من حيث نشأته ، وأخيراً نعرض لرأى أغلب الفقه المصرى الذى يرجح شكل المنحة ، وهذا هو الرأى الأفضل فى اعتقادنا .

أ- صورة العقد :

رأى بعض رجال القانون أن دستور ١٩٢٣ قد نشأ بمقتضى عقد تم بين الملك والأمة (١) . وقد استند هذا الفريق من الفقه إلى حجتين ، **الحجة الأولى** هى ما نص عليه الدستور من أن الأمة هى مصدر السلطات ، فهذا النص ينفى عن الدستور وصف المنحة الصادرة بالإرادة المنفردة للملك . **والحجة الثانية** هى ذلك القسم المتبادل الذى أقسمه كل من الملك وأعضاء البرلمان على احترام أحكام الدستور عند إفتتاح أول دورة للبرلمان ، مثل هذا القسم يعتبر – فى رأى هذا البعض من الفقه – دليلاً على فكرة العقد فى نشأة الدستور .

غير أن هذا الرأى محل نقد من ثلاثة وجوه :

أولا : فكرة سيادة الأمة أو فكرة أن الشعب هو مصدر السلطات تختلف فى معناها عن فكرة العقد كطريقة من طرق نشأة الدساتير فمبدأ سيادة الأمة يعنى أن الأمة هى وحدها مصدر كل السلطات ، ويبتعد بالتالى عن وصف العقد الذى يفيد التقاء ارادتين (إرادة الحاكم وإرادة الأمة) .

ثانيا : هذا الرأى مخالف للواقع التاريخى ، ذلك أن الأمة المصرية لم تعلن رضاءها عن الدستور حتى يمكن القول بأن ارادتها قد تلاقت مع ارادة الملك ، فالواقع الثابت هو أن حزب الوفد الذى كان يمثل أغلبية الشعب

---

(١) من أنصار هذا الإتجاه الأستاذ صبرى أبو علم والأستاذ سليمان غنام وأغلب رجال القانون الوفديين ، أنظر : الدكتور السيد صبرى ، مبادئ القانون الدستورى ، الطبعة الرابعة ١٩٤٩ ص ٣٠٤ .

رفض الإشتراك فى اللجنة الحكومية التى تشكلت لوضع الدستور ، لأنه كان يطالب بضرورة انتخاب جمعية تأسيسية للقيام بهذه المهمة .

وأخيراً : القسم المتبادل بين الملك والشعب عند إفتتاح أول دورة برلمانية هو أمر لاحق على صدور الدستور ، وموضوعه هو التعهد باحترام قواعد الدستور ، وبالتالى لا علاقة له بنشأة هذا الدستور التى هى مسألة سابقة (١) . وأيضًا هذا القسم المتبادل هو تقليد عام موجود فى كل الدول وفى كل الدساتير، فهل هذا يعنى أن كل دساتير العالم تعتبر عقوداً من حيث نشأتها ؟ بالطبع تلك نتيجة لا يمكن قبولها (٢) . لكل هذه الأسباب السابقة لا نستطيع الأخذ بهذا الإتجاه الفقهى .

ب- الطبيعة الخاصة لدستور ١٩٢٣ :

ذهب رأى فقهى آخر إلى أن كل محاولة لوضع دستور ١٩٢٣ فى أحد التقسيمات المعروفة فى نشأة الدساتير هى محاولة فاشلة ، فدستور ١٩٢٣ له إذاً طبيعة خاصة من حيث نشأته ، أو هو دستور من نوع خاص "Sui generis" (٣) .

ويستند هذا الإتجاه على مركز مصر السياسى الشاذ وعلى ملابسات الأحداث التى أدت إلى إصدار الدستور ، ذلك أن دستور ١٩٢٣ لم يكن منحة من الملك أو نتيجة عقد بين الملك والأمة ، وإنما صدر بناء على إرادة الإحتلال الإنجليزى الغاصب . وقد اضطرت إنجلترا إلى الموافقة على إصداره نتيجة ثورة الشعب الإستقلالية .

---

(١) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص٧٢ – الدكتور فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستورى ١٩٧٤ ص٥٢٩ .

(٢) الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٣٠٥ .

(٣) دافع عن هذا الرأى المغفور له الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٣٠٥ – ٣٠٦ ، وقد اعتنق هذا الرأى أيضاً الدكتور إبراهيم شيحا ، المرجع السابق ، ص ١٠٩ .

لكن هذا الرأى هو بدوره محل للنقد ، وذلك من ناحيتين :

من ناحية أولى . إذا كان دستور ١٩٢٣ قد صدر عقب أحداث تاريخية تمثلت أساساً فى كفاح الأمة ضد المحتل من أجل الحصول على الاستقلال ، فإن تلك الأحداث لا تمنع مع ذلك من إعطاء دستور ١٩٢٣ وصفاً قانونياً معيناً من حيث نشأته . والحقيقة هى أن كثيراً من دساتير العالم تنشأ على أثر ظروف تاريخية تختلف فى طبيعتها ، لكن هذه الظروف لم تكن حائلاً أمام التحديد القانونى لأسلوب نشأة هذه الدساتير .

ومن ناحية أخرى . ليس صحيحاً القول بأن دستور ١٩٢٣ قد صدر بإرادة إنجلترا ، ذلك أن هذا الدستور قد صدر عقب إعلان استقلال مصر ، وكان وضع الدستور قضية وطنية داخلية لم تتدخل فيها إنجلترا (١) ، وهو ما سبق أن رأيناه من قبل .

جـ- صورة المنحة :

الإتجاه الغالب فى الفقه الدستورى المصرى يذهب إلى أن دستور ١٩٢٣ قد صدر فى شكل منحة بإرادة الملك وحدها (٢) . ونحن نأخذ بهذا الرأى لأنه الأفضل فى اعتقادنا .

ويستند هذا الإتجاه إلى حجتين : **الحجة الأولى** هى أن الدستور قد وضعته لجنة حكومية ، أى لجنة دعت إلى تكوينها الحكومة . **الحجة الثانية**

---

(١) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، القانون الدستورى ١٩٥٠ - ١٩٥١ ، ص٣٤١ - ص ٣٤٢ الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٧٤ .

(٢) أنظر : الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم ، القانون الدستورى ، ص ٥٣٠ - الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٣٤٢ - الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٧٥ - الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ص٣١١ - الدكتور ثروت بدوى ، القانون الدستورى وتطور الأنظمة السياسية فى مصر ، ١٩٧١ ص ٢٣٥ - الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، ص ٥٢٩ .

هى ما جاء فى مقدمة هذا الدستور من عبارات تكشف عن نشأته بإرادة الملك وحدها ، وفيما يلى صياغة تلك المقدمة :

« نحن ملك مصر .

« بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله بها إلينا نتطلب الخير دائماً لأمتنا بكل ما فى وسعنا ، ونتوخى أن نسلك بها السبيل التى نعلم أنها تفضى إلى سعادتها وارتقائها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة .

« ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم وأرقاها .

« وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ما تتجه إليه عزائمنا ...

« آمرنا بما هو آت ... » .

ولقد تم توجيه إنتقادات إلى هذا الإتجاه الفقهى الغالب المؤيد لفكرة المنحة، وهذه الإنتقادات تدور حول نقطة رئيسية هى أن إرادة الملك لم تكن هى العامل الجوهرى فى نشأة دستور ١٩٢٣ (١) . فقد قيل أن اصدار هذا الدستور لم يرجع إلى إرادة الملك . وإنما كان يرجع من ناحية إلى مجهود داخلى تمثل فى ثورة الشعب ومن ناحية أخرى إلى إرادة خارجية هى إرادة إنجلترا التى كانت قد وافقت على أن يكون لمصر نظام دستورى . كذلك قيل أن اللجنة التى وضعت دستور ١٩٢٣ لم تكن فى حقيقتها لجنة حكومية معبرة عن إرادة الملك ، وإنما هى هيئة مستقلة عن الحكومة جمعت فى عضويتها صفوة رجال البلد بالإضافة إلى رجال حزب الأحرار الدستوريين .

لكن هذه الإنتقادات لا تقوم على أساس سليم :

ونبدأ بالإنتقاد المتمثل فى أن اللجنة التى وضعت الدستور هى هيئة

---

(١) أنظر : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٣٠٢ - ٣٠٣ .

مستقلة عن الحكومة . هذا الإنتقاد مخالف لواقع الأحداث ، فالحقيقة هى أن اللجنة التى وضعت الدستور ينطبق عليها تماماً وصف اللجنة الحكومية، لأن الحكومة هى التى شكلتها ، وأيضاً وبالذات لأن الأحزاب السياسية الكبرى فى مصر وقتئذ قاطعتها ولم تشترك فيها ، ونعنى بهذا حزب الوفد الذى كان يمثل الأغلبية وكذلك الحزب الوطنى (١) .

ويبقى الإنتقاد الذى يستند على القول بأن اصدار دستور ١٩٢٣ تم نتيجة ثورة الأمة الاستقلالية فى عام ١٩١٩ ونتيجة عامل خارجى هو ارادة إنجلترا .

وهنا يجب أن نستبعد كل دور لإنجلترا فى إصدار الدستور ، ذلك أنه بعد إعلان استقلال مصر أصبح وضع الدستور - كما قلنا قبلاً - مسألة داخلية لمصر ، أى مسألة الملك والأمة ، ولم يثبت تدخل إنجلترا أثناء عملية وضع الدستور .

أما فيما يتعلق بثورة الأمة فى عام ١٩١٩ ، بالطبع لا يمكن أن ننكر ما كانت تمثله هذه الثورة الاستقلالية من ضغط شعبى على الملك جعله يقبل إصدار الدستور ، وقد رأينا أيضاً أن الشعب لم يسمح للملك باللجوء إلى تعديل مشروع الدستور الذى يقيد سلطاته إلى حد كبير ، وقد أتى الضغط الشعبى ثمرته ، فاضطر الملك إلى إصدار الدستور دون تعديلات .

ولكن هذه الضغوط الشعبية لا تمنع مع ذلك من اعتبار دستور ١٩٢٣ منحة من الملك ، طالما أن الدستور صدر من الناحية الرسمية بارادة الملك ، إذ أنه من الثابت فى الفقه الدستورى وفى التجارب التاريخية أن الحاكم - أى

---

(١) الحزب الوحيد الذى اشترك فى هذه اللجنة الحكومية وهو حزب الأحرار الدستوريين ، لم يتكون إلا عند إتمام اللجنة عملها ، أى لم يكن موجوداً أثناء تشكيل اللجنة . أنظر فى هذه الملحوظة : الدكتور عبد الحميد متولى ، الوسيط فى القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٤٢٩ الهامش .

حاكم – حينما يمنح شعبه الدستور ، إنما يكون دائماً مكرهاً بشكل أو بآخر على إعطاء هذا الدستور ، ولا يتعارض مثل هذا الإكراه مع وصف نشأة الدستور بأنه منحة من الحاكم . فالعبرة فى أساليب نشأة الدساتير هى بالوصف الشكلى الرسمى لطريقة نشأة الدستور ، دون البحث فى الأسباب والظروف التاريخية التى تقف وراء اصدار الدستور (١) .

إذن ننتهى إلى أن دستور ١٩٢٣ قد نشأ بالأسلوب غير الديمقراطى فى نشأة الدساتير ، وإتخذ شكل المنحة الصادرة من الملك (٢) .

ثانيا : جمود الدستور

تنقسم الدساتير من حيث كيفية أو طريقة تعديلها إلى نوعين : دساتير مرنة ودساتير جامدة .

والدستور يكون مرناً إذا كان يمكن تعديل نصوصه بنفس الإجراءات المتبعة فى تعديل القوانين العادية ، وبالعكس يكون الدستور جامداً إذا اشترط لتعديل نصوصه إتباع إجراءات خاصة تتميز بأنها أكثر شدة من إجراءات تعديل القوانين العادية .

ومعظم الدول تفضل أن يكون دستورها جامداً ، لأن الطبيعة الجامدة للدستور تعطى لنصوصه الثبات والاستقرار والأمن ، فلا تستطيع الأغلبية البرلمانية فى وقت معين أن تغيرها حسب أهوائها العابرة ، إذ أن اشترط إجراءات شديدة للتعديل يضمن وجود قدر كاف من التعقل والتفكير قبل

---

(١) أنظر فى هذا المعنى ، الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٧٦ الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق .

(٢) إذا كانت نشأة دستور ١٩٢٣ كانت بالأسلوب غير الديمقراطى الذى تمثل فى صورة المنحة، إلا أن قواعد نظام الحكم التى تضمنها هذا الدستور تتفق تماماً مع المبادئ الديمقراطية ، كما سيبين لنا فيما بعد عند تعرضنا لطبيعة نظام الحكم فى هذا الدستور ، وهذا يعنى أن ديمقراطية دستور من الدساتير لا تعتمد على أسلوب وطريقة نشأته ، وإنما تستمد أساساً من نظام الحكم الذى أتى به الدستور ومدى إتفاقه مع المبادئ الديمقراطية .

الاقدام على التعديل . ولا شك أن استقرار الدستور أمر ضرورى لاستقرار الحياة السياسية فى الدولة (١) .

أيضًا جمود الدستور يتفق مع طبيعة قواعد الدستور ذاتها ، فالقواعد الدستورية يجب أن تأتى فى قمة التنظيم القانونى ، ويجب بالتالى أن تعلو على القوانين العادية ، واشتراط إجراءات خاصة شديدة لتعديل قواعد الدستور هو الترجمة الحقيقية لما يسمى بعلو أو سمو الدستور (١) .

والمقصود بجمود الدستور هو أساسًا الجمود النسبى ، بمعنى أن القاعدة العامة هى جواز تعديل نصوص الدستور بشرط إتباع الإجراءات الخاصة فى هذا الشأن . لكن قد ينطوى الدستور على نوع من الجمود المطلق بالنسبة لبعض أحكامه ، وذلك بأن ينص استثناءاً على تحريم تعديل هذه الأحكام سواء بصفة مؤبدة أو بصفة وقتية .

وفى ضوء ما سبق ، نقول أن دستور مصر الصادر فى عام ١٩٢٣ هو دستور جامد ، والواقع أن كل دساتيرنا التى جاءت فيما بعد هى أيضًا من طبيعة جامدة ، وسوف نستعرض فيما يلى مظاهر جمود دستور ١٩٢٣ ، والتى تتمثل من ناحية فى إمكانية تعديل نصوص الدستور بشروط خاصة . ومن ناحية أخرى فى تحريم تعديل بعض أحكام الدستور :

أ- إمكانية تعديل الدستور بشروط خاصة :

القاعدة العامة فى دستور ١٩٢٣ هى جواز تعديل معظم أحكام الدستور ، ولكن مع ضرورة إتباع إجراءات خاصة أكثر شدة من إجراءات تعديل القانون العادى .

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ص ٣١٢ – الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل ، القانون الدستورى والنظم السياسية ، القسم الأول ص٧٥ .

(٢) الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى فى مصر والجمهورية العربية المتحدة ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ .

وقد بينت المادة ١٥٦ (فى فقرتها الأولى) السلطات التى يكون لها حق اقتراح تعديل الدستور ، وهى الملك وكل من مجلسى البرلمان (أى مجلس النواب ومجلس الشيوخ) : «للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام أخرى ...» .

أما الإجراءات الواجبة الإتباع حتى يتم تعديل الدستور ، فقد حددتها المادة ١٥٧ بقولها : « لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه . فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالإتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح ، ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر القرارات بأغلبية ثلثى الآراء» .

وبتحليل نص المادة ١٥٧ ، يمكن أن نقول أن إجراءات تعديل الدستور تنقسم إلى أربع مراحل [١] .

المرحلة الأولى : أن يصدر كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ قراراً بضرورة تنقيح الدستور وبتحديد موضوعه . ويجب أن يكون هذا القرار صادراً من الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء كل من المجلسين ، وليس من مجرد أغلبية الأعضاء الحاضرين .

المرحلة الثانية : وجوب تصديق الملك على هذا القرار . وتصديق الملك فى هذه المرحلة الإبتدائية يعتبر حقاً مطلقاً ، بحيث إذا لم يوافق الملك على قرار المجلسين ، تقف إجراءات التعديل عند هذا الحد بصفة نهائية ، ولا يجوز الإستمرار بعد ذلك .

---

(١) أنظر : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، القانون الدستورى المرجع السابق ، ص ٣٥٣ .

المرحلة الثالثة : إذا ما صدق الملك على القرار الإبتدائى السابق ، يقوم المجلسان ببحث المسائل محل التعديل وإصدار قرارهما بشأنها ، ويجب فى هذه المرحلة أن تتم المناقشة بحضور ثلثى أعضاء كل مجلس ، وأن يصدر القرار بأغلبية ثلثى الآراء .

المرحلة الرابعة : وأخيراً يجب تصديق الملك أيضاً على هذا القرار ، لأن نص المادة ١٥٧ تشترط أن يكون قرار المجلسين فى شأن تعديل الدستور صادراً ، بالإتفاق مع الملك ، وحق التصديق هنا أيضاً كان مطلقاً ونهائياً ، بمعنى أن عدم تصديق الملك على قرار المجلسين يجعل التعديل كأن لم يكن ، وتصبح كل الإجراءات التى تمت لاغية بأثر رجعى [١] .

ب- تحريم تعديل بعض أحكام الدستور :

إذا كانت القاعدة العامة فى دستور ١٩٢٣ هى جواز تعديل نصوص الدستور بإجراءات خاصة ، إلا أنه من قبيل الإستثناء قرر الدستور نوعاً من الجمود المطلق بالنسبة لبعض أحكامه ، فقضى بتحريم تعديلها سواء بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة .

وحالات تحريم التعديل بصفة دائمة أو مؤبدة ، تتضمنها المادة ١٥٦ من دستور ١٩٢٣ (فى فقرتها الثانية) ، وهى الأحكام الخاصة بشكل الحكم النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش ومبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها الدستور .

---

(١) وهنا يختلف حق التصديق - كما جاء فى المادة ١٥٧ - عن مجرد حق الإعتراض التوفيقى المؤقت ، فحق التصديق يعنى وجوب موافقة الملك أو رئيس الدولة على القرار الصادر من البرلمان ، بحيث إذا لم يوافق سقط قرار البرلمان واعتبر كأن لم يكن . أما حق الاعتراض التوفيقى المؤقت ، فيعنى أن عدم موافقة رئيس الدولة لا يترتب عليها إعدام قرار البرلمان ، وإنما مجرد إيقافه مؤقتاً ، بحيث يجوز دائماً للبرلمان إصدار نفس القرار بشكل نهائى ولكن بأغلبية خاصة ، أنظر : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص١١٢ هامش ٢ - الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص٣٥٣ - ٣٥٤ .

فهذه الأحكام لا يجوز إطلاقاً اقتراح تعديلها .

أما عن تحريم التعديل بصفة مؤقتة ، فهو يشمل مسألة وحيدة وردت في المادة ١٥٨ من الدستور التى تنص على أنه « لا يجوز إحداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام الوصاية على العرش » ، وتحريم التعديل مؤقت لأنه محدود بمدة قيام الوصاية على الملك الذى لم يبلغ بعد سن الرشد ، وحكمة هذا التحريم هى المحافظة على حقوق التاج فى هذه الفترة من حياة الملك الصغير .

ونحن مع الفقهاء الذين ذهبوا إلى إنعدام القيمة القانونية لمثل هذه النصوص الدستورية التى تحرم تعديل بعض أحكام الدستور ، بصفة دائمة أو مؤقتة ، لأن تحريم التعديل يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ، فلا يجوز حرمان الأمة أو ممثليها من حق تعديل أى حكم من أحكام الدستور دون أية استثناءات أيضًا ، الدستور فى كل نصوصه يجب أن يكون قابلاً للتطور وبالتالى للتعديل ، لأن الحياة السياسية والإجتماعية التى يحكمها الدستور هى بطبيعتها متطورة باستمرار . لهذا فإن النصوص التى تحرم التعديل ليس لها أية قيمة قانونية ، ولا تعدو أن تكون مجرد أمانى غير ملزمة للشعب أو لممثليه [1] .

---

(١) أنظر فى هذا الشأن : الدكتور عبد الحميد متولى ، الوسيط فى القانون الدستورى ، المرجع السابق ص١٠٦ – الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص١٠٥ . ومعنى عدم قانونية النصوص التى تحرم تعديل بعض أحكام الدستور ، هو أن هذه الأحكام تكون برغم التحريم قابلة للتعديل بنفس الإجراءات الخاصة التى قررها الدستور نفسه لتعديل باقى نصوصه . وعلى أى حال نحن نرى أنه إذا تعذر من الناحية العملية إحداث التعديل نتيجة تمسك إحدى السلطات بالنص المحرم للتعديل ، نرى أنه فى مثل هذه الحالة يكون من الأفضل الإلتجاء إلى السلطة التأسيسية الأصلية نفسها ، أى إلى الأمة ذاتها ، سواء بطريق الاستفتاء الشعبى على التعديل أو بطريق الجمعية التأسيسية المنتخبة لهذا الغرض .

ثالثا : تفسير الدستور (١)

لم يتضمن دستور ١٩٢٣ نصاً بين طريقة تفسيره ، ونتج عن غياب هذا النص قيام خلافات بين السلطات العامة فى تحديد المعنى الحقيقى لبعض أحكام الدستور ، وكانت هذه الخلافات تثور بالذات بين الوزارة وبين الملك، وذلك بسبب محاولات الملك الدائمة من أجل انتزاع قدر من السلطات يمارسها بعيداً عن رقابة الوزارة المسئولة ، وكانت تلك المحاولات تتستر وراء تفسيرات غير صحيحة لبعض نصوص الدستور ، مما يثير الخلاف مع الوزارة .

ومن النصوص التى أثارت الخلافات بين القصر والوزارة ، نص المادة ٧٤ من الدستور فى شأن تكوين مجلس الشيوخ . فهذه المادة تنص على أن « يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم، وينتخب الثلاثة أخماس الباقون بالإقتراع العام على مقتضى قانون أحكام الإنتخاب » .

ولقد ادعى الملك فؤاد أن تعيين خمسى أعضاء مجلس الشيوخ هو حق خالص له ، دون أية مشاركة من جانب الوزارة ، والملك بهذا يفسر النص حسب مفهومه الظاهرى .

لكن هذا التفسير الظاهرى لا يتفق بحال مع الطابع البرلمانى لدستور ١٩٢٣ الذى يقضى بأن الملك رئيس الدولة نظراً لعدم مسئوليته السياسية فهو يمارس سلطاته عن طريق وبواسطة الوزارة المسئولة . لهذا عارض سعد زغلول رئيس الوزراء تفسير الملك للمادة ٧٤ السابقة ، وأصر على أن يتم التعيين عن طريق الوزارة أو مجلس الوزراء ، واستند رئيس الوزراء فى هذا الموقف على النصوص الدستورية الآتية :

---

(١) أنظر فى شأن تفسير الدستور ١٩٢٣ : الدكتور محمد كامل ليلة ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ص٣١٤ - الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص٣٥٤ .

المادة ٤٨ التى تنص على أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » ، والمادة ٥٧ التى تقرر أن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة »، والمادة ٦٠ التى تقضى بأن « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » وأخيراً المادة ٦٢ القائلة بأن « أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال » .

وفى هذا الخلاف ، من المؤكد أن موقف الوزارة هو الأسلم ، لأن هذه النصوص المقررة للطابع البرلمانى لدستور ١٩٢٣ تؤدى حتماً إلى أن يكون تعيين خمسى أعضاء مجلس الشيوخ بعد موافقة مجلس الوزراء ، أى أن هذا التعيين يجب ألا يتم بأوامر ملكية ، وإنما يجب أن يكون بمقتضى مراسيم يوقع عليها الوزراء ورئيس مجلس الوزراء .

ونظراً لإصرار الملك على موقفه المتعنت ، وافق الطرفان (الملك والوزارة) على عرض الخلاف على التحكيم ، وللأسف لم يكن المحكم مصرياً ، بل أوروبياً هو البارون « فان دى بوش » وكان يشغل منصب النائب العام لدى المحاكم المختلطة ، وقد أيد المحكم موقف الوزارة لأنه هو الموقف المتفق مع النظام البرلمانى الذى يقوم عليه دستور ١٩٢٣ [١] .

وقد ثار خلاف جديد فى عام ١٩٢٤ بين وزارة سعد زغلول أيضاً وبين الملك ، وقد كان موضوع هذا الخلاف هذه المرة هو القواعد التى يجب أن تتبع فى تعيين موظفى القصر . فقد عين الملك فؤاد حسن نشأت باشا وكيلاً للديوان الملكى بمقتضى أمر من الملك وبدون موافقة رئيس الوزراء ، وإزاء اعتراض رئيس الوزراء على أسلوب هذا التعيين الذى تم بإرادة الملك المنفردة ، ثم عرض الخلاف على المسيو « بيولاكازيللى » رئيس لجنة قضايا الحكومة فى هذا الوقت . وأفتى هذا المحكم بأن تعيين رئيس الديوان

---

(١) الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ص ٣١٥ - ٣١٦ .

ووكيله من المسائل التى تتصل بأعمال الملك الخاصة بشئون الدولة ، وهذا يقتضى أن يتم تعيينهما بمرسوم يوقع عليه رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص (وهو هنا وزير المالية) ، وكان هذا الرأى متفقًا مع مبادئ النظام البرلمانى فى دستور ١٩٢٣ ، كما عبرت عنه المواد ٤٨ ، ٦٠ ، ٦٢ من الدستور . ويلاحظ أن هذا الرأى يمثل أيضاً الإتجاه الذى ساد فى بريطانيا مهد النظام البرلمانى (١) .

وبالرغم من سلامة مبدأ حق الوزارة فى التدخل فى تعيين موظفى القصر – وعلى الأقل كبار هؤلاء الموظفين ، إلا أن الملك عمل فيما بعد على الاستئثار وحده بهذا التعيين ، وانتهز فرصة فتوى أصدرتها لحسابه لجنة قضايا الحكومة فى عام ١٩٢٥ ، كما انتهز فرصة تعطيل الحياة النيابية فى هذا الوقت ، وأصدر مرسومًا فى ٨ فبراير ١٩٢٥ قرر فيه أن جميع موظفى القصر يتم تعيينهم بأوامر ملكية ، أى دون مشاركة الوزارة .

لهذا عادت مشكلة تعيين الملك لموظفى القصر للظهور من جديد ،

---

(١) أن قاعدة وجوب تدخل رئيس الوزارة المسئولة فى تعيين موظفى القصر بدأت تستقر فى إنجلترا منذ عام ١٨٣٩ ، وذلك على أثر مشكلة تعيين وصيفات الملكة ففى عام ١٨٣٩ قامت أزمة بين ملكة إنجلترا الشابة فيكتوريا وبين رئيس الوزراء ، بيل ، زعيم المحافظين ، بسبب إصرار رئيس الوزراء البريطانى على حق الوزارة فى التدخل فى تعيين موظفى القصر بما فيهم وصيفات الملكة ، وبناء على ذلك طلب من الملكة تغيير هؤلاء الموظفين والوصيفات، ولما عارضت الملكة اضطر ، بيل ، إلى تقديم استقالته . ولما خلفه ، ملبورن ، فى رئاسة الوزارة الجديدة طلب من الملكة رسميًا أن يكون التعيين فى الوظائف الكبرى بالقصر تابع للوزارة ، باستثناء وصيفات الملكة القائمات على خدمة جلالتها ، وحتى بالنسبة للوصيفات قد تقرر خضوعهن هن أيضاً لإرادة الوزارة المسئولة ، وذلك فى عام ١٨٤١ عقب الإنتخابات العامة التى أسفرت عن أغلبية كبيرة لرئيس الوزراء السابق مستر ، بيل ، . وهكذا استقرت قاعدة تدخل الوزارة فى تعيين موظفى القصر – على الأقل بالنسبة للوظائف الكبرى – وأصبحت تلك القاعدة – مسلماً بها فى جميع البلاد ذات النظام البرلمانى . راجع : الدكتور السيد صبرى القانون الدستورى ، المرجع السابق ص ٥٠٧ وما بعدها – الدكتور محمد كامل ليلة ص ٣١٧ – الهامش .

وأثارت فى عام ١٩٣٧ أزمة كبيرة بين الملك وبين وزارة مصطفى النحاس. فقد أصدر الملك أمراً بتعيين على ماهر رئيساً للديوان الملكى ، وعارضت الوزارة فى هذا التعيين الذى تم بدون موافقتها ، وطالبت بأن يكون تعيين كبار موظفى القصر بمراسيم يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص ، واستندت الوزارة على النصوص الدستورية التى تستلزم بأن يباشر الملك اختصاصاته فى شئون الدولة بواسطة الوزارة المسئولة أمام البرلمان ، كما تمسكت الوزارة ببطلان مرسوم ٨ فبراير ١٩٢٥ الذى أعطى الملك وحده حق تعيين جميع موظفى القصر ، لأن هذا المرسوم صدر أثناء تعطيل الحياة النيابية وبالذات لأنه يتعارض مع القواعد البرلمانية فى دستور ١٩٢٣ . ولكن للأسف إنتهت الأزمة بانتصار ارادة الملك ، واستسلام الوزارة النحاسية (١) .

ونشير أخيراً فى شأن الخلافات التى أثارها تفسير دستور ١٩٢٣ إلى الأزمة التى ثارت هذه المرة بين وزارة على ماهر وبين مجلسى البرلمان بخصوص تفسير نص المادتين ٤٠ و٤١ من دستور ١٩٢٣ فى شأن دور الإنعقاد غير العادى للبرلمان ، وكان ذلك فى عام ١٩٣٦ - ١٩٣٧ . فالمادة ٤٠ تنص على أن « للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى إجتماعات غير عادية ، ويعلن فض الإجتماع غير العادى » ، والمادة ٤١ تعطى الملك حق إصدار مراسيم لها قوة القوانين فيما بين أدوار إنعقاد البرلمان وذلك إذا دعت الضرورة لإصدارها ، وتضيف هذه المادة أنه « يجب دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول إجتماع له ، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » .

---

(١) استطاع الملك فى واقعة سابقة فى عام ١٩٣٦ أن ينفذ ارادته أمام وزارة النحاس أيضاً . وذلك حينما عين مهندساً أجنبياً فى البحرية الملكية ، ووقتها عرض النزاع على لجنة قضايا الحكومة التى أفتت بحق الملك فى هذا التعيين استناداً إلى نفس المرسوم الصادر فى ٨ فبراير ١٩٢٥ .

والمشكلة التى ثارت فى شأن تفسير المادتين ١٠ و٤١ من الدستور كانت على الشكل التالى : هل تقتصر وظيفة البرلمان فى حالة الإنعقاد غير العادى على المسائل التى دعى من أجلها فقط ، أم أن البرلمان يسترد هنا كامل سلطاته بحيث يجوز له بحث كل ما يريد بحثه من مسائل أخرى ؟

استحكم الخلاف بين الوزارة التى رأت تحديد اختصاص البرلمان بما دعى لبحثه فقط ، وبين البرلمان الذى ذهب إلى عدم تقييد سلطاته فى حالة الإنعقاد غير العادى . وبعد مناقشات وتقارير على مدى عدة أشهر تم الإنتصار للبرلمان ، واضطرت الحكومة إلى أن تسلم بحقه فى مباشرة كامل اختصاصاته فى دور الإنعقاد غير العادى ، مثلما هو الحال فى دور الإنعقاد العادى . وهذا يتفق مع المبادئ للدستورية المتبعة فى دول أخرى مثل فرنسا وبلجيكا (١) .

وهكذا نجد أنه كان من الأفضل أن يتضمن دستور ١٩٢٣ نصاً يحدد كيفية تفسير أحكامه ، إذ نتج عن غياب مثل هذا النص مشكلات وأزمات دستورية متعددة وقد رأينا كيف أن الملك كان يميل لإنتهاز الفرص من أجل توسيع سلطاته الشخصية نتيجة هذا الفراغ الدستورى . كما رأينا كيف كانت تحل مشكلة تفسير الدستور من الناحية العملية : فأحياناً كان الحل يأتى عن طريق تحكيم شخصيات أجنبية تشغل منصباً رسمياً ، وأحياناً عن طريق استفتاء جهة قانونية (لجنة قضايا الحكومة) ، وأخيراً كان الحل يأتى فى بعض الحالات عن طريق البرلمان .

---

(١) أنظر فى تفصيل أحداث هذه المشكلة : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص٦٠١ وما بعدها . ونلاحظ أن المغفور له الدكتور السيد صبرى لا يرى إطلاق حق البرلمان فى حالة دور الإنعقاد غير العادى ، وهو فى الحقيقة يحبذ نوعاً من الحل الوسط : المرجع السابق ص٦٠٧ وما بعدها . ونحن نرى أن إستعادة البرلمان لإختصاصاته بالكامل ودون قيود فى الإنعقاد غير العادى ، يتفق مع النظام الديمقراطى لدستور ١٩٢٣ .

المطلب الثانى

طبيعة نظام الحكم فى دستور ١٩٢٣

أن طبيعة نظام الحكم فى دستور من الدساتير ، تبدو فى كيفية تنظيم هذا الدستور للسلطات العامة الحاكمة ، وتبيان مدى ديمقراطية هذا التنظيم . وإذا كانَ الأمر يتعلق بنظام دستورى ، أى بدستور يتفق مع المبادئ الديمقراطية ، يجب أن نحدد ما هو نوعية النظام الديمقراطى للدستور محل البحث، هل هذا النظام نيابى أم مثلاً نظام يأخذ بالديمقراطية شبه المباشرة؟ وإذا كان النظام الدستورى نيابياً ، يجب أن نتساءل : هل هذا النظام النيابى برلمانى أم رئاسىَ ؟

على ضوء ما سبق يمكننا أن نحدد طبيعة نظام الحكم فى دستور ١٩٢٣ فى النقاط التالية: **أولا** أن نظام الحكم يقوم على المبادئ الديمقراطية، **وثانيا** أنه نظام نيابى ، **وثالثا** أنه نظام برلمانى ، وهذا هو ما سنبينه فيما يلى :

أولا : نظام يقوم على المبادئ الديمقراطية :

أن نظام الحكم الذى جاء به دستور ١٩٢٣ هو فى الواقع نظام دستورى بالمعنى الصحيح ، لأنه يأخذ بالمبادئ والأحكام الديمقراطية السليمة المتفق عليها فى القانون الدستورى والمطبقة فى البلاد المتمدينة والعصرية . ونظام الحكم الديمقراطى لدستور ١٩٢٣ يمثل نهاية عصور نظام الحكم المطلق التى سادت الحياة السياسية فى مصر غير المستقلة ، باستثناء دستور ١٨٨٢ الذى لم يعمر إلا بضعة أشهر ثم جاء الإحتلال الإنجليزى الغاصب لكى يلغيه للعودة بمصر لنظم الحكم المطلق .

ومن مظاهر ديمقراطية نظام الحكم فى دستور ١٩٢٣ أولاً النص فى هذا الدستور على مبدأ سيادة الأمة ، فقد نصت المادة ٢٣ من الدستور على أن « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بالدستور » . ولقد كان هذا المبدأ الديمقراطى الأساسى غائبًا فى دساتير مصر فى العهود السابقة .

كذلك من مظاهر ديمقراطية دستور ١٩٢٣ ، تقرير هذا الدستور لمبدأ الفصل بين السلطات . وهذا المبدأ يمثل التعبير الفعلى عن الديمقراطية ، فلا وجود للديمقراطية فى نظام الحكم تتركز فيه السلطات الأساسية فى هيئة واحدة ، فمثل هذا النظام يكون حينئذ نظاماً للحكم المطلق ، وهذا هو ما كان قائماً فى مصر قبل الإستقلال ، حيث تجمعت السلطتين التشريعية والتنفيذية فى يد الحكومة وخديوى مصر ، وبالتالى لم يكن للديمقراطية أى وجود .

أما دستور ١٩٢٣ ، فقد قرركما قلنا فصل السلطات ، فالسلطة التشريعية يتولاها ويمارسها البرلمان بمشاركة الملك ، والسلطة التنفيذية يمارسها الملك عن طريق الوزارة ، غير أن الفصل بين السلطات فى الدستور مصحوب بالتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، نظراً لأخذ دستور ١٩٢٣ بالنظام النيابى البرلمانى كما سيجئ .

ثانيًا : النظام النيابى فى دستور ١٩٢٣ :

نحن نعرف أن للديمقراطية صور ثلاث : نظام الديمقراطية المباشرة وهو ينتمى إلى التاريخ القديم ويتعذر تطبيقه فى العصر الحديث وفيه يمارس الشعب مظاهر الحكم بنفسه مباشرة ودون وساطة ، والصورة الثانية هى النظام النيابى حيث يباشر الشعب الحكم والسلطة بطريقة غير مباشرة بواسطة نوابه المنتخبين فى البرلمان ، والصورة الثالثة هى نظام الديمقراطية شبه المباشرة حيث يوجد برلمان منتخب يمارس السلطة باسم الشعب ولكن مع بقاء قدر من هذه السلطة يباشره الشعب بنفسه ومباشرة فى مظاهر معينة ، ولهذا تعتبر الديمقراطية شبه المباشرة نظامًا وسطاً بين الديمقراطية المباشرة والنظام النيابى (١) .

---

(١) الدكتور ثروت بدوى ، القانون الدستورى وتطور الأنظمة السياسية فى مصر ، المرجع السابق ص ٢٤٣ – الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، القسم الثانى ص ١٠٧ .

وقد أخذ دستور ١٩٢٣ بالنظام النيابى كتطبيق من تطبيقات الديمقراطية، وقد تضمن الدستور جميع خصائص هذا النظام النيابى ، وذلك على الوجه التالى :

١- وجود برلمان منتخب من الشعب ، والبرلمان فى دستور ١٩٢٣ يتكون من مجلسين : مجلس النواب ومجلس الشيوخ (م٧٣) . وهذا يعنى أن الدستور قد أخذ بنظام المجلسين فى تكوين البرلمان ولم يأخذ بنظام المجلس الفردى (١) . وتطبيقاً لمبدأ المغايرة بين المجلسين ، قرر الدستور التمييز بين مجلسى البرلمان من حيث التكوين والتشكيل . فبالنسبة لمجلس النواب ، فإن أعضاءه جميعًا يختارون بطريق الاقتراح العام (٨٢) ، أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فإن ثلاثة أخماس أعضائه ينتخبون بالإقتراع العام فى حين أن الملك يعين الخمسين الباقين (م٧٤) .

٢- ممارسة البرلمان لإختصاصات فعلية ونهائية . فالبرلمان فى دستور ١٩٢٣ يتولى اختصاصات حقيقية ونهائية فى التشريع وفى مسائل الميزانية والضرائب والرقابة على الحكومة (٢) .

وإذا كانت القاعدة هى تساوى مجلسى البرلمان فى الإختصاص ، إلا أن الدستور قد ميز مجلس النواب ببعض الاختصاصات نظراً لأنه منتخب كله من الشعب ، ومن ذلك أن اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها قاصر على مجلس النواب والملك ، وأن مسئولية الحكومة وما يتفرع عنها من سحب الثقة منها مقررة فقط أمام مجلس النواب . وفى مقابل ذلك الحكومة تستطيع حل مجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ .

---

(١) أنظر بشأن نظام المجلس النيابى الفردى ونظام المجلسين : الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، القسم الثانى ص٩١ وما بعدها - الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ص ٣٨٣ وما بعدها .

(٢) وهذا بعكس ما كان سائداً فى مصر قبل الاستقلال ، حيث اختصاصات المجالس النيابية محض استشارية وكانت الحكومة فى هذه العهود تهيمن على المجالس ، التى لم يكن لها إلا مجرد ابداء الآراء فيما تعرضه الحكومة عليها من مسائل .

٣- تأقيت عضوية البرلمان بمدة معينة . وحكمة هذا المبدأ هى إتاحة الفرصة للشعب لكى يراقب ممثليه فى البرلمان ، فبعد إنتهاء مدة نيابتهم يستطيع الشعب الذى اختارهم أن يعيد الثقة بهم بإنتخابهم من جديد ، أو يقرر عدم الثقة بهم وعدم تجديد نيابتهم بالتالى .

وقد قرر دستور ١٩٢٣ هذا المبدأ فبالنسبة لمجلس الشيوخ نصت المادة ٧٩ على أن « مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين ، ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف الشيوخ المنتخبين كل خمس سنوات ، ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة إنتخابه أو تعيينه » وبالنسبة لمجلس النواب ، نصت المادة ٨٦ على أن « مدة عضوية النائب خمس سنوات » .

٤- عضو البرلمان يمثل الأمة كلها . وهذا يعنى أن النائب يمثل فى الدرجة الأولى المصالح القومية للأمة جمعاء وليس مجرد المصالح المحدودة لناخبيه ، وقد أخذ الدستور بهذا المبدأ حين قرر فى المادة ٩١ أن « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ... » .

٥- استقلال البرلمان عن جمهور الناخبين . وهذا المبدأ جاء ذكره فى بقية المادة ٩١ ، التى بعد أن قررت أن عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها أضافت ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه (بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ المعينين) توكيله بأمر على سبيل الإلزام » .

ثالثا : النظام البرلمانى فى دستور ١٩٢٣ :

فيما يتعلق بطريقة تنظيم السلطات العامة فى الدولة ، أخذ دستور ١٩٢٣ بالنظام البرلمانى . ويقوم النظام البرلمانى على ركنين أساسيين : من ناحية ثنائية السلطة التنفيذية ، ومن ناحية أخرى وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

ونستعرض فيما يلى هذين الركنين فى دستور ١٩٢٣ :

أ- ثنائية السلطة التنفيذية :

فى النظام البرلمانى تتكون السلطة التنفيذية من طرفين أو عنصرين : رئيس الدولة من ناحية (الملك فى النظام الملكى ورئيس الجمهورية فى النظام الجمهورى) ، والوزارة من ناحية أخرى .

ورئيس الدولة فى ظل النظام البرلمانى غير مسئول سياسياً أمام البرلمان، ونظراً لعدم مسئوليته فهو لا يمارس السلطة الفعلية فى الحكم وإنما سلطته ليست فى الجوهر سوى سلطة اسمية أو نظرية [1] .

أما الوزارة فهى التى تتولى الاختصاصات الحقيقية والفعلية للسلطة التنفيذية ، وينتج عن مباشرة الوزارة للسلطة الفعلية أنها يجب أن تكون مسئولة سياسياً أمام البرلمان ، فالقاعدة هى أنه حيث توجد السلطة توجد المسئولية .

والوزارة تتكون من رئيس غير شخص رئيس الدولة ومن الوزراء ، ويجتمع هؤلاء فى مجلس الوزراء، ويتولى هذا المجلس وضع السياسية العامة للدولة ويدير شئون السلطة التنفيذية ، ويتميز مجلس الوزراء بالتضامن بين أعضائه وبأن قراراته تتخذ بالأغلبية .

وقد طبق دستور ١٩٢٣ هذه القواعد . فالسلطة التنفيذية فى هذا الدستور تتألف من الملك والوزارة :

١ – الملك هو رئيس الدولة ، وهو غير مسئول سياسياً ، وفى هذا تنص المادة ٢٣ من الدستور: « الملك هو رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس »[2] وبما أن الملك غير مسئول فهو بالتالى لا يباشر السلطة التنفيذية بنفسه وإنما

---

(١) وهذا هو ما يعبر عنه المبدأ القائل بأن رئيس الدولة فى النظام البرلمانى يسود ولا يحكم .

(٢) والملك يأتى عن طريق الوراثة . فقد نصت المادة ٣٢ من الدستور على أن عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على ، وقد بينت هذه المادة أن وراثة العرش تكون وفق النظام الخاص الذى حدده الأمر الملكى الصادر فى ١٣ ابريل ١٩٢٢ . أنظر الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص٣٨٤ وما بعدها .

عن طريق الوزارة المسئولة ، وهو ما قضت به المادة ٤٨ إذ نصت على أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » .

٢- الوزارة هى التى تباشر طبقاً للدستور السلطة الفعلية ، لأنها هى المسئولية سياسياً أمام البرلمان . والدور الفعال للوزارة فى نطاق السلطة التنفيذية ، إذا كان يستنتج من المادة ٤٨ السابقة إلا أن المواد التالية قد حددته بصورة قاطعة :

المادة ٥٧ من الدستور التى نصت على أن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » . المادة ٦٠ التى قضت بأن « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

وأخيراً المادة ٦٢ التى قررت بأن « أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال » .

ب- التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

الركن الثانى فى النظام البرلمانى والذى يعبر عن جوهر هذا النظام ، هو أن الفصل بين السلطات فى النظام البرلمانى ليس فصلاً تاماً ومطلقاً ، وإنما هو فصل مرن يتحقق فيه قدر من التعاون ومن الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية [1] .

وقد تضمن دستور ١٩٢٣ مظاهر عديدة لتلك العلاقة المتبادلة بين السلطات ، ونخص بالذكر هنا أهم تلك المظاهر ، وهى من ناحية تحقق مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب ، ومن ناحية أخرى مقابلة حق السلطة التنفيذية فى حل مجلس النواب .

---

(١) الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص١٨٥ - ١٨٦ - الدكتور عبد الحميد متولى ، الوسيط فى القانون الدستورى ، المرجع السابق ص٢٤٩ - الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، القسم الثانى ص١٥٠ .

١- تحقق مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب :

الوزارة هى الطرف الفعال فى السلطة التنفيذية ، فهى التى تمارس الاختصاصات الحقيقية لهذه السلطة ، ولذلك فالوزارة فى النظام البرلمانى يجب أن تكون مسئولة سياسياً عن مباشرتها لإختصاصاتها أمام البرلمان . وهذا هو ما قرره دستور ١٩٢٣ حين نص فى المادة ٦١ على أن « الوزراء متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته » .

ونلاحظ أن المادة ٦١ قد قررت مسئولية الوزارة بنوعيها : المسئولية التضامنية لكل أعضاء الوزارة أى لمجلس الوزراء بأجمعه، فيما يتعلق بالسياسة العامة للدولة التى يختص بوضعها ، وأيضاً المسئولية الفردية لكل وزير على حدة، فيما يتعلق بإدارته لشئون وزارته تطبيقاً للسياسة العامة لمجلس الوزراء.

ونلاحظ أيضاً أن تلك المسئولية لا تتحرك إلا أمام مجلس النواب ، أى أن مجلس الشيوخ ليس له اثارة المسئولية الوزارية . والسبب فى ذلك هو أن مجلس النواب هو الأكثر تمثيلاً للشعب لأن كل أعضائه يختارون بالإنتخاب بعكس مجلس الشيوخ .

وهكذا إذا قرر مجلس النواب مسئولية الوزارة التضامنية ، فإنه يسحب الثقة منها مما يستوجب استقالتها . وإذا قرر المجلس مسئولية وزير بعينه ، وجب على هذا الوزير ترك الوزارة (١) .

٢- حق السلطة التنفيذية فى حل مجلس النواب :

فى النظام البرلمانى، فى مقابل حق البرلمان فى تقرير مسئولية الوزارة، للوزارة حق حل البرلمان وهو سلاح معادل للسلاح الذى يملكه البرلمان .

---

(١) هذا المفهوم الصحيح للمسئولية الوزارية فى النظام البرلمانى ، لم يكن معروفاً فى مصر من قبل . ذلك أن ما يسمى بنظام الوزارة المسئولة فى عهد الخديوى اسماعيل ، كان الهدف منه تحديد سلطة الخديوى من أجل حماية مصلحة الأجانب ، والوزارة فى هذا العهد لم تكن مسئولة أمام المجلس النيابى بل أمام الخديوى ، وهذا يجعل ما يسمى بنظام الوزارة المسئولة شكلاً مجرداً من معناه ومضمونه الحقيقيين .

وقد نص دستور ۱۹۲۳ على حق الحل ، فقررت المادة ۳۸ أن للملك حق حل مجلس النواب » .

ويلاحظ أن حق الحل كسلاح مقابل للمسئولية الوزارية ، يستعمله الملك بناء على طلب الوزارة . أى أن الوزارة فى حالة إحتدام الخلاف بينها وبين مجلس النواب ، هى التى تسعى لدى الملك لحل المجلس .

ويلاحظ أيضاً أن حق الحل يستعمل فقط بالنسبة لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ لأن مجلس النواب وحده هو الذى له حق تقرير مسئولية الوزارة .

المطلب الثالث

الحقوق والحريات العامة فى دستور ۱۹۲۳

أن تقرير حقوق الأفراد الطبيعية وحرياتهم العامة الأساسية ، يعتبر شرطاً جوهرياً من شروط قيام النظام الدستورى الصحيح ، أى ذلك النظام الذى يطبق النظرية الديمقراطية ، فلا وجود للديمقراطية أو الدستور الديمقراطى بدون احترام حقوق الأفراد وحرياتهم [1] إذ كيف يستطيع الشعب مصدر السلطات مباشرة مظاهر سيادته وأن يراقب حكامه دون أن يكون لأعضائه من الأفراد حق التمتع بحريتهم الشخصية التى تتضمن حقهم من الأمن الفردى وفى حرمة مسكنهم ، وبدون تقرير حرياتهم فى التعبير عن آرائهم وفى عقد إجتماعات وتكوين الجمعيات .

ولقد تضمن دستور مصر لعام ۱۹۲۳ النص على حقوق الأفراد وحرياتهم التقليدية المعروفة ، وذلك بشكل يتفق مع المبادئ المستقرة فى الديمقراطيات الغربية وقتئذ ، وبالذات مع مبادئ إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذى صدر عن الثورة الفرنسية فى عام ۱۷۸۹ .

---

(١) أنظر هذا المعنى : الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ص ۱۱۱ - الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى القانون الدستورى ، المرجع السابق ذكره ص ٣٩٥ .

وجاء النص على حقوق الأفراد وحرياتهم فى باب مستقل فى دستور ١٩٢٣ ، هو الباب الثانى الذى تضمن مواد عديدة ، من المادة الثانية حتى المادة الثانية والعشرين .

أما فيما يتعلق بحقوق الأفراد ، فقد قرر الدستور المبدأ الأساسى الذى يحكمها جميعاً ، وهو مبدأ المساواة بين الأفراد فى الحقوق والواجبات . وهو ما بينته المادة الثالثة بقولها « المصريون لدى القانون سواء وهم متساوون فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ، وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين » .

ومفهوم مبدأ المساواة من وجهة نظر الدستور والقانون عموماً ، هو المساواة القانونية ، بمعنى أن الجميع سواء أمام حماية القانون بلا تمييز لطبقة أو فئة . وتشمل المساواة أمام القانون لو أخذناها بالمعنى الواسع لهذا التعبير ، المساواة أمام جهات القضاء ، والمساواة أمام الوظائف العامة ، ومن ناحية مقابلة المساواة أمام التكاليف العامة كالضرائب والخدمة العسكرية .

وفيما يتصل بالحريات العامة ، يمكن أن نقسمها إلى حريات عامة متصلة بمصالح الأفراد المادية وحريات متصلة بمصالح الأفراد المعنوية (١):

أ- الحريات المتصلة بمصالح الأفراد المادية ، وتشمل :

١- **الحرية الشخصية :** وقد نص دستور ١٩٢٣ عليها فى المادة الرابعة التى قررت أن « الحرية الشخصية مكفولة » . وهذه الحرية تعنى فى جوهرها حرية الفرد فى التنقل داخل كل أرجاء الدولة والخروج منها والعودة إليها ، وتعنى كذلك عدم جواز القبض على الفرد أو حبسه إلا بناء على القانون وفى حدوده .

(١) وهو نفس التقسيم الذى عرضه الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص٤٠١ وما بعدها .

وفى هذا نص الدستور فى المادة الخامسة على أنه « لا يجوز القبض على أى إنسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون » ، كما نصت المادة السادسة على أن « لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون التى ينص عليها » ، كذلك قضت المادة السابعة بأنه « لا يجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية ولا يجوز أن يحظر على مصرى الإقامة فى جهة ما ولا أن يلزم الإقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون » .

٢- **حرية أو حق التملك :** وفى هذا تنص المادة التاسعة من الدستور على أن «للملكية حرمة . فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه تعويضًا عادلاً ... » كما قررت المادة العاشرة أن « عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة » .

٣- **حرمة المساكن :** وهى متفرغة عن الحرية الشخصية ، وتعنى حق الفرد فى أمنه الشخصى داخل مسكنه الذى يأوى إليه ، فلا يجوز دخوله عنوة وبالقوة . وقد نصت المادة الثامنة من دستور ١٩٢٣ على أن « للمنازل حرمة . فلا يجوز دخولها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه » .

ب- الحريات المتصلة بمصالح الأفراد المعنوية . وهى تتضمن :

١- **حرية العقيدة والعبادة :** وفى حرية العقيدة نصت المادة ١٢ من الدستور على أن « حرية الاعتقاد مطلقة » ، وهذه الحرية تتضمن حق كل فرد فى اعتناق أو عدم اعتناق أى دين أو مبدأ ، والاعتناق أو عدمه مسألة داخلية لا يكون الحساب عنها إلا أمام الله سبحانه وتعالى . أما حرية العبادة ، فهى مسألة تعنى حرية مباشرة مظاهر العبادة التى تعبر عن الدين ، أياما كان هذا الدين ، وحرية عدم مباشرة هذه المظاهر أيضاً ،

غير أنه يجب أن يلاحظ أن حرية العبادة يجب أن تجد حدها فى عدم الإخلال بالنظام العام للدولة وبالذات الأمن العام . وفى شأن حرية العبادة قضت المادة ١٣ من الدستور بأنه « تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقًا للعادات المرعية فى الديار المصرية على ألا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب » .

٢- **حرية الرأي والصحافة واللغة والتعليم :** بالنسبة لحرية الرأى ، فقد نصت المادة ١٤ من الدستور على أن « حرية الرأى مكفولة . ولكل إنسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون » [١] .

وفى شأن حرية الصحافة ، وهى وثيقة الصلة بحرية الرأى لأنها وسيلة رئيسية للتعبير عن الآراء السياسية ، نصت المادة ١٥ على أن « الصحافة حرة فى حدود القانون . والرقابة على الصحف محظورة وإنذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإدارى محظور كذلك إلا إذا كان ذلك ضرورياً لوقاية النظام الإجتماعى » .

وعن حرية اللغة قضت المادة ١٦ بأنه « ولا يسوغ تقييد حرية أحد فى إستعماله أى لغة أراد فى المعاملات الخاصة أو التجارية أو فى الأمور الدينية أو فى الصحف والمطبوعات أياً كان نوعها أو فى الإجتماعات العامة » .

وبالنسبة لحرية التعليم ، فهى تعنى حرية الشخص فى تلقى العلم من أى مصدر ، وحريته فى تلقين غيره معلوماته كيفما يشاء [٢] ، ولكن تلك الحرية بشقيها تخضع لحدود القانون ومقتضيات النظام العام والآداب .

---

(١) كما نصت المادة ١١ على أنه : « لا يجوز إفشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية إلا فى الأحوال المبينة فى القانون » .

(٢) أنظر : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٤٠٦ .

ولقد تعرض الدستور لحرية التعليم فى المواد الثلاث التالية :

م١٧ : « التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافى الآداب » .

م١٨ : « تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون » .

م١٩ : « التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات ، وهو مجانى فى المدارس العامة » [1] .

٣- **حرية الإجتماع وحرية تكوين الجمعيات** : وتأتى أهمية هاتين الحريتين من أنهما تمثلان الأسلوب العادى لممارسة النشاطات السياسية .

وقد نصت المادة ٢٠ على حرية الإجتماع بقولها : « للمصريين حق الإجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحًا وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر إجتماعهم ولا حاجة بهم إلى إشعاره . ولكن هذا الحكم لا يجرى على الإجتماعات العامة فإنها خاضعة لأحكام القانون ... » .

وعن حرية تكوين الجمعيات ، نصت المادة ٢١ على أن « للمصريين حق تكوين الجمعيات وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون » .

٤- **حرية الإنتخابات** : وهى تعنى حرية الشخص فى ترشيح نفسه لعضوية البرلمان وحرية الناخب فى اختيار من يمثله فى هذا البرلمان [2] . وعن حرية الناخب فقد نص عليها قانون الإنتخابات الصادر فى ظل دستور ١٩٢٣ ، فأعطى لكل مصرى من الذكور حق إنتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية ، وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمسًا وعشرين سنة (المادة الأولى) . وقررت المادة ٣٩ من قانون الإنتخاب مبدأ التصويت السرى الذى يمثل ضمانة لحرية الناخب .

---

(١) نصت المادة الأولى من قانون التعليم الأولى لعام ١٩٣٣ على أن « التعليم الأولى إلزامى للبنين والبنات من تمام سن السابعة إلى تمام الثانية عشرة » .

(٢) أنظر : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص١٥٦ .

أما عن حرية الشخص فى ترشيح نفسه ، فهذه الحرية مكفولة لكل مصرى من الذكور متى استوفى الشروط التى حددها الدستور وقانون الإنتخاب .

إعتناق الدستور للمذهب الفردى فى تقرير الحقوق والحريات العامة :

باستعراض الحقوق والحريات التى تضمنها دستور ١٩٢٣ ، نجد أن هذا الدستور فى تقريره لها قد اعتنق ايديولوجية المذهب الفردى كما عبرت عنه الثورة الفرنسية واعلانها عن حقوق الإنسان الصادر عام ١٧٨٩ . وطبقاً للمذهب الفردى الذى أخذ به دستور ١٩٢٣ ، تقف الدولة موقفاً سلبياً ازاء حقوق الأفراد وحرياتهم، فدورها هو فقط عدم الإعتداء عليها وحمايتها، دون أى إلتزام إيجابى . ولهذا تسود فى المذهب الفردى فكرة الدولة الحارسة التى ينحصر دورها فى حماية الأمن الخارجى والداخلى وإقامة العدل بين الناس . ولا يكون للدولة حق التدخل فى الميادين الاقتصادية والإجتماعية لأن هذه المجالات يجب أن تكون وقفاً على الأفراد وحدهم وبحرية تامة .

وهكذا جاء دستور ١٩٢٣ خالياً مما يسمى بالحقوق الإجتماعية التى تلتزم بها الدول الحديثة الآن تحت تأثير المذهب الإشتراكى ، الذى يقضى بضرورة التدخل الإيجابى للدولة وهجر فكرة الدولة الحارسة ذات الدور السلبى . ومن أمثلة الحقوق الإجتماعية التى لم يتضمنها دستور ١٩٢٣ حق الأفراد فى التعليم المجانى وذلك فى المراحل التالية لمرحلة التعليم الإلزامى. وحق الفرد فى أن يجد عملاً شريفاً ، وحقوق الأفراد فى التأمينات الإجتماعية ضد المرض والبطالة والشيخوخة .

المبحث الثانى

تنظيم السلطات العامة

أن نظام الحكم فى دستور ١٩٢٣ قد قام على مبادئ النظام البرلمانى فيما يتعلق بأسلوب تنظيمه للسلطات العامة فى الدولة . والنظام البرلمانى يطبق مبدأ الفصل بين السلطات بطريقة مرنة ، حيث يوجد تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات. والسلطات العامة هى سلطات ثلاث: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية .

غير أننا سنقتصر فى دراستنا هنا على السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ولن نتناول بحث السلطة القضائية فى هذا المجال . ونكتفى هنا بأن نبين أن السلطة القضائية فى دستور ١٩٢٣ سلطة مستقلة وأن القضاة مستقلون فى عملهم [١] ، وقد قرر الدستور أن يكون تنظيم الجهات القضائية بمقتضى القانون [٢] .

وبناء على ما سبق سندرس على التوالى : السلطة التشريعية ، ثم السلطة التنفيذية ، ثم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

---

(١) نصت المادة ٣٠ من الدستور على استقلال السلطة القضائية بقولها : « السلطة القضائية تتولاها المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها ، وقد أفرد لها الدستور باباً مستقلاً (الباب الرابع) . أما استقلال القضاة فقد نصت عليه المادة ١٢٤ بقولها : « القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لأى سلطة فى الحكومة التدخل فى القضايا».

(٢) قضت المادة ١٢٥ بأن « ترتيب جهات القضاء وتحديد إختصاصها يكون بقانون » .

المطلب الأول

السلطة التشريعية

طبقاً لدستور ١٩٢٣ ، السلطة التشريعية ليست وفقاً على البرلمان وحده وإنما يشترك الملك أيضاً فى تولى هذه السلطة ، وهذا هو ما نصت عليه المادة ٢٤ من الدستور بقولها « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » .

ولكن ، الواقع هو أن البرلمان بمجلسيه هو صاحب الاختصاص الأصيل فى التشريع ، ودور الملك فى العملية التشريعية ثانوى لا يتعدى فى الحقيقة دور رئيس الدولة فى أى نظام برلمانى ، وهذا هو ما سنراه تفصيلاً فيما بعد.

وسنتناول بالدراسة أولاً البرلمان ، ثم ثانياً سنتعرض لدور الملك فى السلطة التشريعية .

١- البرلمان

سندرس تباعاً كيفية تكوين البرلمان ، ثم إختصاصاته .

أولا : كيفية تكوين البرلمان :

يتكون البرلمان فى النظام الدستورى لعام ١٩٢٣ من مجلسين : مجلس الشيوخ ، ومجلس النواب . وهكذا يكون دستور ١٩٢٣ قد أخذ بنظام المجلسين ولم يأخذ بنظام المجلس الفردى .

والإنتخاب هو القاعدة العامة فى طريقة اختيار أعضاء البرلمان ، باستثناء بعض أعضاء مجلس الشيوخ كما سنرى . ونظام الإنتخاب كان يحكمه عند بداية تطبيق الدستور القانون رقم ١١ لعام ١٩٢٣ ، وكان هذا القانون يعطى حق الإنتخاب لكل مصرى من الذكور بالغًا من العمر إحدى وعشرين سنة ميلادية ، كما أخذ القانون المذكور بطريقة الإنتخاب غير المباشر ، على درجتين بالنسبة لإنتخاب أعضاء مجلس النواب ، وعلى ثلاث درجات بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ .

لكن هذا النظام الإنتخابى تم تعديله بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ، وبمقتضاه أصبح السن المشترط فى الناخب هو ٢٥ سنة بالنسبة لناخبى أعضاء مجلس الشيوخ وبقى السن ٢١ سنة بالنسبة لناخبى أعضاء مجلس النواب ، كما جاء قانون الإنتخاب الجديد أكثر ديمقراطية بالنسبة لطريقة الإنتخاب ، فأخذ بطريقة الإنتخاب المباشر على درجة واحدة بالنسبة للنواب والشيوخ على السواء (١) . وقد أخذ قانون الإنتخاب بنظام الإنتخاب الفردى ، كما قرر مبدأ سرية الإنتخاب ضماناً لحرية الناخب .

ونتعرض لتكوين مجلس الشيوخ ثم لتكوين مجلس النواب .

أ- تكوين مجلس الشيوخ :

يتكون مجلس الشيوخ من أعضاء معينين وأعضاء منتخبين ، والأعضاء المعينون يمثلون خمسى أعضاء المجلس ، ويقوم الملك بتعيينهم (٢) . ويتم إنتخاب الثلاثة أخماس الباقين بالإقتراح العام (م٧٤ من الدستور) .

والشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشيوخ هى :

١ – اشترطت المادة ٧٧ من الدستور أن يكون عضو مجلس الشيوخ بالغاً من العمر أربعين سنة على الأقل ، وذلك بالنسبة للأعضاء المنتخبين أو المعينين .

---

(١) وقد طرأت على قانون الإنتخاب رقم ٤ لعام ١٩٢٤ أحداث عديدة : فقد ألغى عام ١٩٢٥ الذى أيام وزارة زيور باشا بناء على مرسوم بقانون أعاد نظام الإنتخاب على درجتين ، لكن ألغى هذا المرسوم فى عام ١٩٢٦ وأعيد العمل بقانون ١٩٢٤ . وفى عام ١٩٣٠ عندما تم إلغاء دستور ١٩٢٣ صدر قانون إنتخاب جديد فى نفس عام ١٩٣٠ ، وحينما أعيد العمل بدستور ١٩٢٣ فى عام ١٩٣٥ ، صدر قانون إنتخاب جديد رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٥ التى تضمن أحكام قانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ مع تعديلات طفيفة .

(٢) سبق أن أوضحنا عند تعرضنا لمسألة « تفسير الدستور » أن الملك لا ينفرد بالتعيين وإنما تشترك معه الوزارة المسئولة ، لأن الملك فى النظام البرلمانى يتولى سلطته بواسطة وزرائه .

٢- كما اشترطت المادة ٧٨ فى عضو مجلس الشيوخ -معيناً كان أم منتخباً- أن ينتمى إلى إحدى الطبقات التالية :

- الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الإستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، نقباء الأطباء ، موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعداً سواء فى ذلك الحاليون والسابقون .
- كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً ، النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيهًا مصرياً فى العام ، ومن لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة ، وذلك كله مع مراعاة عدم جواز الجمع بين الوظائف التى نص الدستور أو قانون الإنتخاب على عدم جواز الجمع بينها .

٣- وهناك شروط أخرى أضافها قانون الإنتخاب يجب تطلبها فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشيوخ (أى بالنسبة للأعضاء المنتخبين)، وهى أن يكون العضو محسناً للقراءة والكتابة ، وأن يكون اسمه مقيداً فى جداول الإنتخاب ، وأن يودع فى خزينة المحافظة أو المديرية وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهًا تخصص لأعمال الخيرية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل .

ومدة عضوية مجلس الشيوخ هى عشر سنوات ، ويجرى تجديد نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ، ويجوز إعادة إنتخاب أو تعيين من إنتهت مدته من الأعضاء (م٧٩ من الدستور) .

ورئيس المجلس معين بواسطة الملك ، فى حين يقوم المجلس ذاته بإنتخاب وكيلين له ، ومدة الرئيس والوكيلين سنتان قابلة للتجديد (م٨٠) .

وهناك **ملحوظتان** فى شأن تكوين مجلس الشيوخ :

الملحوظة الأولى: هى أن تكوين المجلس يجمع بين الإنتخاب والتعيين، وحكمة الأخذ بمبدأ التعيين هى إدخال الكفايات التى لا تتوفر نتيجة الإنتخابات . ويضاف إلى ذلك أن تعيين جانب من أعضاء مجلس الشيوخ يحقق مبدأ المغايرة فى تكوين مجلسى البرلمان ، لأن دستور ١٩٢٣ أخذ بنظام المجلسين ، فالمغايرة متحققة لأن مجلس الشيوخ يتكون بالإنتخاب والتعيين فى حين أن كل مجلس النواب يتكون بالإنتخاب كما سيجئ .

والنقد الذى يمكن توجيهه هنا هو فقط ارتفاع نسبة الأعضاء المعينين بمجلس الشيوخ وهى نسبة خمسى الأعضاء (١) .

الملحوظة الثانية: هى أن اشتراط إنتماء أعضاء مجلس الشيوخ -المعينين والمنتخبين- لهذه الطبقات التى حددتها المادة ٧٨ من الدستور ، يضفى على هذا المجلس طابعًا رجعيًا يجعله ميالاً لمعارضة الأفكار الحديثة (٢) ، وهذا بلا شك يجب أن يكون محلاً للنقد .

ب- تكوين مجلس النواب:

على خلاف مجلس الشيوخ الذى كان يجمع بين الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين فإن مجلس النواب كان يتكون كله بالإنتخاب دون أى تعيين .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى : الدكتور محمد كامل ليلة ، القانون الدستورى ، المرجع السابق - الدكتور إبراهيم شيحا ، تحليل النظام الدستورى لجمهورية مصر العربية ، المرجع السابق ص١٣٢ . وتظهر أهمية هذا النقد لإرتفاع نسبة الأعضاء المعينين بمجلس الشيوخ ، فى أن الدستور يتطلب أحياناً أغلبية مرتفعة كثلثى أعضاء البرلمان لمباشرة إختصاصاً معيناً . ففى مثل هذه الحالة قد تؤثر الحكومة على الأعضاء المعينين ، حتى يمكنها اقرار ما تراه رغم معارضة مجلس النواب .

(٢) أنظر : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٢١٢ .

والشروط الواجب توافرها فى عضو مجلس النواب هى :

١ – اشترط الدستور فى المادة ٨٥ أن يكون النائب بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل . ولم يشترط الدستور فى النائب أن ينتمى لطبقة معينة متميزة على خلاف الحال فى شأن أعضاء مجلس الشيوخ .

٢ – أضاف قانون الإنتخاب شروطاً أخرى فى النائب ، وهى أن يكون اسمه مدرجاً بجداول الإنتخاب ، وأن يكون محسناً للقراءة والكتابة ، وأن يدفع وقت ترشيحه ١٥٠ جنيهاً بصفة تأمين ، وهذا المبلغ يخصص للأعمال الخيرية إذا عدل العضو أو إذا لم يحز عشر الأصوات فى الإنتخاب . ومدة عضوية النائب خمس سنوات (م٨٦ من الدستور) . وطبقاً للمادة ٨٧ ، يقوم مجلس النواب نفسه بإنتخاب رئيسه ووكيله سنوياً فى أول كل دور إنعقاد عادى ويجوز إعادة إنتخابهم .

وهكذا نلاحظ فى شأن تكوين مجلس النواب أنه أكثر شباباً من مجلس الشيوخ ، حيث أن شرط السن للنائب هو بلوغ ثلاثين سنة فى حين أن سن الشيوخ يجب أن يكون أربعين سنة . أيضاً مجلس النواب يبدو على التأكيد أكثر ديمقراطية وأكثر تحرراً وتقدمية بالمقارنة بمجلس الشيوخ : لأن مجلس النواب منتخب كله، بدون اشتراط إنتماء أعضائه لطبقات إجتماعية متميزة ، فى حين أن مجلس الشيوخ لا يتكون كله بالإنتخاب وأن أعضاءه يجب أن ينتموا للطبقات العليا .

ثانيا : إختصاصات البرلمان :

أقام دستور ١٩٢٣ نظامًا دستوريًا ديمقراطيًا ، وقد أخذ هذا الدستور بمبادئ النظام النيابى وكذلك بمبادئ النظام البرلمانى . وبناء على هذا كان البرلمان يملك الإختصاصات الأصلية للسلطة التشريعية ، مثله فى ذلك مثل المجالس النيابية فى الدول الديمقراطية . فسلطة البرلمان كانت فعلية ونهائية .

ودور البرلمان فى التشريع غير محدود ، فله حق التصدى لأى موضوع وتقرير القانون الذى ينظمه ، ويصير هذا القانون نافذاً بعد إتمام الشكليات اللاحقة وهى التصديق عليه وإصداره من الملك طبقاً للدستور .

ووظيفة البرلمان التشريعية تشمل أيضاً جميع المسائل المالية التى حتم الدستور تقريرها بقانون، وفى طليعة هذه المسائل المالية الضرائب والرسوم ، فطبقاً للمادة ١٣٤ من الدستور « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعديلها ولا إلغاؤها إلا بقانون ، ولا يجوز تكليف الأهالى بتأدية شئ من الأموال أو الرسوم إلا فى حدود القانون » . ومن المسائل المالية الهامة أيضاً قانون الميزانية (١) ، وفى هذا تنص المادة ٣٨ على أن « الميزانية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل إبتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها وإعتمادها (٢) .

ونظراً لأن دستور ١٩٢٣ وقد أخذ بالنظام البرلمانى الذى يقضى بوجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات العامة ، فإن للبرلمان إلى جانب وظيفته التشريعية وظيفة أخرى سياسية تتمثل فى رقابته على الحكومة ، ومن مظاهرها حق السؤال والاستجواب وبالذات حق تقرير المسئولية الوزارية .

---

(١) من حيث موضوعها تعتبر الميزانية عملاً إدارياً ، حيث تقوم الحكومة بإعدادها فى كل الدول ، ولكنها من حيث الشكل تعتبر قانوناً حيث تنص دساتير الدول ومنها دستور ١٩٢٣ على ضرورة عرضها على البرلمان وموافقته عليها بعد المناقشة وإجراء التعديلات اللازمة التى يراها البرلمان . ومناقشة البرلمان للميزانية تتيح له مراقبة تصرفات الحكومة ونشاطها فى المجالات المختلفة .

(٢) والمسائل المالية الأخرى التى تدخل فى إختصاص البرلمان هى : المعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت ، فلا يجوز تقريرها إلا فى حدود القانون (م١٣٦) ، كذلك نصت المادة ١٣٧ فى فقرتها الأولى على ضرورة موافقة البرلمان على عقد القروض العمومية وعلى التعهدات التى يترتب عليها إنفاق مبالغ من خزانة الدولة ، وأضافت الفقرة الثانية أن كل إلتزام موضوعه استغلال مورد من الموارد الطبيعية أو مصلحة عامة للجمهور وكذلك كل احتكار لا يجوز منحه إلا بقانون ، كما اشترطت الفقرة الثالثة للمادة ١٣٧ موافقة البرلمان مقدماً على كل تصرف مجانى فى أملاك الدولة .

وسوف نبحث وظيفة البرلمان السياسية فيما بعد عند تعرضنا للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (المطلب الثالث من هذا المبحث) .

قاعدة تساوى مجلسى البرلمان فى الإختصاص واستثناءاتها :

لقد أخذ دستور ١٩٢٣ بنظام المجلسين فيما يتعلق بتكوين البرلمان ، وهكذا كان البرلمان يتكون من مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وقد قرر الدستور **قاعدة المساواة بين المجلسين** فى مباشرة الوظيفة التشريعية للبرلمان .

ومعنى قاعدة المساواة هو أنه من ناحية أولى، من حق كل من المجلسين اقتراح القوانين [1] ثم مناقشتها واقرارها ، ومن ناحية أخرى ، تجب موافقة كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ على مشروع القانون حتى يكتسب هذا المشروع قوة القانون ، بحيث إذا رفض أحد المجلسين مشروعًا سبق أن أقره المجلس الآخر فلا يصير هذا المشروع قانوناً قابلاً للإصدار والنفاذ .

وإذا كانت القاعدة إذن هى تساوى مجلسى البرلمان فى الوظيفة التشريعية ، إلا أن الدستور قد أورد على تلك القاعدة استثنائين :

الإستثناء الأول : هو أن حق اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها كان قاصراً على الملك ومجلس النواب دون مجلس الشيوخ . وهذا هو ما قررته المادة ٢٨ من الدستور حيث نصت على أن « للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين ماعدا ما كان منها خاصًا بإنشاء الضرائب أو زيادتها ، فاقتراحه للملك ولمجلس النواب » [2] .

---

(١) حق كل من المجلسين فى اقتراح القوانين ، يعنى أن لكل عضو من أى مجلس من المجلسين حق اقتراح أى قانون ، وهذا هو ما يسمى « بالإقتراح البرلمانى » . وإذا كان اقتراح القانون من جانب الحكومة فهو يسمى « بالإقتراح الحكومى » .

(٢) لكن لمجلس الشيوخ حق اقتراح إنقاص الضريبة لأن الإستثناء قاصر على إنشاء ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب القائمة . ويلاحظ من ناحية أخرى أن من حق مجلس الشيوخ =

والإستثناء الثانى : هو أن الميزانية يجب تقديمها أولاً لمجلس النواب لكى يناقشها ويقرها ، ثم ترسل بعد ذلك لمجلس الشيوخ . وهذا هو ما قضت به المادة ١٣٩ من الدستور ، « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها بمجلس النواب أولاً ... » .

وواضح أن هذين الإستثناءان على قاعدة المساواة قد تقررا لمصلحة مجلس النواب لأنه الأكثر تمثيلاً للشعب ، فهو يتكون كله بالإنتخاب على خلاف مجلس الشيوخ الذى جمع بين التعيين والإنتخاب .

٢- دور الملك فى السلطة التشريعية

المادة ٢٤ من دستور ١٩٢٣ تشير إلى إشتراك الملك فى السلطة التشريعية مع مجلس الشيوخ ومجلس النواب . غير أن هذا الإشتراك ليس إطلاقًا على قدم المساواة ، لأن نصوص الدستور كما رأينا تعطى البرلمان بمجلسيه الإختصاصات الأصلية فى السلطة التشريعية ، وينتج عن هذا أن دور الملك فى السلطة التشريعية هو فى الحقيقة ثانوى . فما هو هذا الدور ؟

حدد الدستور للملك إختصاصات ثلاثة فى ميدان السلطة التشريعية ، هى حق اقتراح القوانين ، وحق التصديق على القوانين ، وأخيراً حق إصدارها ، وفيما يلى تفصيل ذلك .

أولا : حق اقتراح القوانين :

وهذا الحق قد قررته للملك المادة ٢٨ من الدستور التى نصت على أن «للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين » .

= دائماً رفض مشروع إنشاء الضريبة الجديدة أو زيادة ضريبة قائمة ، وذلك عندما يحال إليه المشروع بعد إقراره من مجلس النواب ، لأن حرمان مجلس الشيوخ ينصب فقط على حق الاقتراح بالنسبة لإنشاء الضرائب أو زيادتها . أنظر فى ذلك : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٣٩٩ – ٤٠٠ .

وحق الملك فى اقتراح القوانين إذا كان فى جوهره حقاً ملكياً ، إلا أن الملك لا ينفرد بمباشرته ، وإنما يباشره بالإشتراك مع الوزارة المسئولة ، لأن الملك فى النظام البرلمانى الذى أخذ به دستور ١٩٢٣ يتولى سلطته بواسطة وزرائه (م٤٨) . وبناء على هذا تصدر الاقتراحات الملكية للقوانين فى شكل مراسيم يوقع عليها الملك وكذلك الوزير أو الوزراء المختصون بموضوع الاقتراح . وهذه الاقتراحات للقوانين هى ما يسمى بمشروعات القوانين الحكومية، التى تدخل تحت اصطلاح «الاقتراح الحكومى للقوانين» وهو يقابل ويوازى « الاقتراح البرلمانى للقوانين » الذى يملكه أعضاء مجلسى البرلمان.

ويتولى الوزراء المختصون الدفاع عن مشروعات القوانين الحكومية أمام مجلسى البرلمان [1] ، وللحكومة حرية تامة فى تقديمها فى البداية لمجلس النواب أو لمجلس الشيوخ حسبما تراه ، وذلك باستثناء الميزانية لأن الحكومة طبقاً للمادة ١٣٩ - كما رأينا - ملزمة بتقديم الميزانية أولاً لمجلس النواب .

وقد ثار نقاش حول طبيعة حق إقتراح القوانين ، فذهبت غالبية الفقه إلى أن حق الإقتراح له مركز رئيسى فى عملية التشريع ، ويمثل جزءاً أساسياً فى التشريع ، لأنه بالإقتراح تبدأ العملية التشريعية [2] . وذهب رأى آخر إلى أنه إذا كان الاقتراح هو الأصل فى خلق القانون ويؤدى إلى ممارسة الإرادة التشريعية ، لكن هذا الإقتراح لا يحمل صفة التقرير التشريعى البحت ، وذلك لأن الحكومة تقترح هنا القانون فقط ، ولا تشترك مع البرلمان فى تقريره أو صنعه ، وينتهى هذا الرأى إلى أن الحكومة عندما تمارس حق الإقتراح فهى تقوم بنشاط له طبيعة إدارية [3] .

---

(١) الوزراء يتولون هذه المهمة إستناداً لحقهم الدستورى فى حضور جلسات البرلمان وطلب الكلمة ، وقد نصت المادة ٦٣ من الدستور على هذا الحق للوزراء بقولها « للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ... » .

(٢) الدكتور محمد كامل ليلة ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ص ٣٥٠ .

(٣) الدكتور السيد صبرى ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ص ٣٢٦ - ٣٢٧ .

ونحن مع هذا الرأى الثانى، فالعمل التشريعى الأصلى هو تقرير القانون، ومن له هذا الحق هو البرلمان (١) ، فى حين أن الاقتراح هو مجرد عنصر ثانوى يحرك العملية التشريعية فقط .

ثانيا : حق التصديق :

حق التصديق يعنى حق رئيس الدولة فى الموافقة أو عدم الموافقة على مشروع القانون الذى أقره البرلمان .

وقد قرر دستور ١٩٢٣ للملك هذا الحق وذلك فى المادتين ٢٥ و٣٤ من الدستور . فالمادة ٢٥ نصت على أنه « لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك » كما نصت المادة ٣٤ على أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » .

وفى القانون الدستورى ، يفرق الفقهاء بين نوعين من التصديق : حق التصديق المطلق ، وحق التصديق النسبى الذى يسمى بحق الإعتراض التوقيفى المؤقت .

وحق التصديق المطلق (أو حق التصديق بمعناه الدقيق) يوجد إذا تطلب الدستور ضرورة موافقة رئيس الدولة صراحة على مشروعات القوانين التى أقرها البرلمان حتى تصبح نهائية . وإذا حدث أن رفض رئيس الدولة الموافقة على مشروع قانون ما ، فإن هذا المشروع يصبح كالعدم ولا يجوز إصداره بأى حال من الأحوال . وحق التصديق فى هذه الصورة المطلقة يعتبر عملاً تشريعيًا حقيقيًا ، ويجعل رئيس الدولة شريكًا كاملاً مع البرلمان فى ممارسة السلطة التشريعية (٢) . ولقد وجه النقد لحق التصديق المطلق لأنه يتعارض

---

(١) من مظاهر الدور الحاسم للبرلمان فى صنع وتقرير القانون ، أن للبرلمان حق إدخال ما يراه من التعديلات على مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة ، كما أن للبرلمان دائماً حق رفض هذه المشروعات كلها وبالتالى إنهاء كل وجود لها . وإذا أقرها البرلمان فهو الذى يضفى عليها وصف القانون وقوته الإجبارية .

(٢) الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ص ٣٩٥ – الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٣٣٠ – ٣٣١ .

مع مبدأ سيادة الأمة ولا يتفق بالتالى مع النظام الديمقراطى (١) ، لأنه يجعل لرئيس الدولة حق إعدام ما قرره ممثلوا الشعب مصدر السلطات (٢) .

أما حق التصديق النسبى ، أو ما يسمى اصطلاحًا بحق الإعتراض التوفيقى المؤقت فيعطى رئيس الدولة سلطة نسبية فى أن يعترض مؤقتاً على مشروع القانون الذى أقره البرلمان ، وأثر هذا الاعتراض هو مجرد إيقاف مشروع القانون وعودته للبرلمان ، الذى له أن يقر مشروع القانون مرة ثانية بأغلبية معينة ، وفى هذه الحالة يسقط اعتراض رئيس الدولة ، ويتعين إصدار القانون . فأثر التصديق النسبى ليس إعدام مشروع القانون كما فى التصديق المطلق ، وإنما مجرد إيقاف مشروع القانون لفترة مؤقتة حتى يقرر البرلمان ما يراه بشأنه مرة أخرى . ولهذا كان حق الإعتراض التوقيفى لرئيس الدولة لا يعتبر عملاً تشريعياً ولا يرتب لرئيس الدولة أى مشاركة مع البرلمان فى ممارسة السلطة التشريعية (٣) ، وبالتالى فهو لا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ، ولا يتعارض أيضًا مع مبدأ فصل السلطات بدليل وجوده فى الولايات المتحدة الأمريكية مع أن نظامها الدستورى يقوم على الفصل التام بين السلطات .

وإذا رجعنا لحق التصديق المقرر للملك فى دستور ١٩٢٣ ، والذى نصت عليه المادتان ٢٥ و٣٤ سالفتى الذكر ، نجد أن حق الملك فى التصديق ليس فى الواقع حقاً مطلقًا ، بل هو حق تصديق نسبى أو مجرد حق إعتراض توفيقى مؤقت .

---

(١) الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٣٣٢ – الدكتور محمد كامل ليله ، المرجع السابق ص ٣٥٢ .

(٢) لقد وجد حق التصديق المطلق فى نظم الحكم المطلق التى سادت فى مصر قبل الإستقلال .

(٣) فحق الاعتراض لرئيس الدولة ليس عملاً تشريعيًا وإنما يعد فى حقيقته عملاً تنفيذياً ، أنظر: الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٣٣١ .

وهذا الوصف يتأكد تماماً إذا رجعنا للمادتين ٣٥ و٣٦ من الدستور :

فالمادة ٣٥ تنص على أنه « إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه فى مدى شهر لإعادة النظر فيه ، فإذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وأصدر » .

والمادة ٣٦ تقرر أنه « إذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر ، فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين إمتنع النظر فيه فى دور الإنعقاد نفسه ، فإذا عاد البرلمان فى دور إنعقاد آخر إلى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » .

فهاتان المادتان تبينان أن حق تصديق الملك هو مجرد حق اعتراض مؤقت، لأن الملك لا يستطيع إعدام مشروع القانون عندما يرفض التصديق، وإنما كل ما يملكه هو رد هذا المشروع ثانية للبرلمان ، وفى هذه الحالة يستطيع البرلمان اسقاط اعتراض الملك فى نفس دور الإنعقاد إذا ما أقر مشروع القانون بأغلبية الثلثين . وإذا لم تتحقق تلك الأغلبية الخاصة ، يكون من حق البرلمان فى دور إنعقاد آخر اقرار نفس المشروع بالأغلبية العادية .

وبناء على ما سبق لا يعتبر حق الملك فى الاعتراض المؤقت على القوانين عملاً تشريعياً ، وإنما هو مجرد عمل تنفيذى يجعل مشروع القانون الذى أقره البرلمان قابلاً للإصدار وللنفاذ بعد ذلك .

ثالثاً : حق الإصدار :

الإصدار هو عمل منفصل عن القانون نفسه ولا حق عليه ، ورئيس الدولة هوالذى يقوم بإصدار القانون . والإصدار بواسطة رئيس الدولة يتضمن شيئين فى نفس الوقت : من ناحية أولى هو يسجل أن القانون قد أصبح نهائياً بإقراره من البرلمان وتمام التصديق عليه ، فالإصدار من هذه الناحية الأولى بمثابة شهادة ميلاد للقانون ، والإصدار من ناحية ثانية يتضمن أمراً

من رئيس الدولة لرجال السلطة العامة بوجوب تنفيذ القانون (١) .

وقد إختلف الفقه فى طبيعة حق الإصدار القانونية (٢) ، ونحن نرى أن المعنى الذى سبق أن حددناه لحق الإصدار يتفق مع الرأى القائل بأن الإصدار فى جوهره يعد عملاً تنفيذياً .

وقد نصت المادة ٣٦ من الدستور على حق الإصدار بقولها : تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى بإصدارها من جانب الملك ، ويستفاد هذا الإصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية ، وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم بإصدارها . ويعتبر إصدار تلك القوانين معلوماً فى جميع القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوماً ، ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين » .

كذلك قضت المادة ٣٤ بأن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » .

وإذا كان إصدار القوانين هو من إختصاصات الملك رئيس الدولة ، إلا أنه واجب دستورى على الملك القيام به . وهكذا يلتزم الملك بإصدار كل قانون فى الحالات الثلاث الآتية :

١- إذا وافق على مشروع القانون الذى أقره مجلسى البرلمان . وهذا هو الوضع العادى الذى واجهته المادة ٣٤ من الدستور حين نصت على أن الملك يصدق على القوانين ويصدرها .

٢- إذا اعترض على مشروع القانون الذى أقره البرلمان ، ولكن لم يرده إليه فى خلال شهر لإعادة النظر فيه (م٣٥ من الدستور) .

٣- إذا رد مشروع القانون إلى البرلمان وأقره هذا الأخير مرة ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه فى نفس دور الإنعقاد ، أو بالأغلبية العادية فى دور إنعقاد جديد (م٣٦ من الدستور) .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٢٩٦ - الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ص ٥٤٢ - الدكتور إبراهيم شيحا ، المرجع السابق ص ١٤٢ .

(٢) أنظر فى النقاش : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص٣٥٩ وما بعدها - الدكتور محمد كامل ليله ، المرجع السابق ص ٣٦١ - ٣٦٢ .

وإذا كان إصدار القانون واجب دستورى على الملك فى الحالات الثلاث السابقة، فإن دستور ١٩٢٣ للأسف لم يحدد مدة معينة يجب أن يتم خلالها .

المطلب الثانى

السلطة التنفيذية

أقام دستور ١٩٢٣ - كما قدمنا - نظاماً برلمانياً ، ومن ثم طبقاً لقواعد هذا النظام من ناحية السلطة التنفيذية تتكون هذه السلطة من طرفين : من ناحية أولى رئيس دولة غير مسئول سياسياً ، ومن ناحية ثانية وزارة مسئولة أمام البرلمان سياسياً سواء كانت مسئولية فردية لكل وزير على حدة أو مسئولية جماعية تضامنية لمجلس الوزراء بأكمله . ونظراً لعدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً فهو لا يمارس فعلاً إختصاصات السلطة التنفيذية ، وإنما تمارسها هيئة الوزارة من الناحية العملية نتيجة مسئوليتها السياسية أمام البرلمان. فالمسئولية تقابلها السلطة ، والعكس صحيح لا سلطة من غير مسئولية .

وتطبيقاً لتلك المبادئ أو القواعد فإن السلطة التنفيذية فى دستور ١٩٢٣ تتكون من طرفين : الملك (رئيس الدولة) والوزارة . ونعرض لكل منهما :

أولاً : الملك (رئيس الدولة) :

لما كان دستور ١٩٢٣ قد أخذ بالشكل الملكى للحكم ، فإن الملك هو الطرف الأول فى السلطة التنفيذية طبقاً لهذا الدستور. فالملك إذن هو رئيس الدولة ، وهو أيضاً من الناحية النظرية رئيس السلطة التنفيذية . وهذا هو ما نصت عليه المادة ٢٩ من دستور ١٩٢٣ بقولها : « السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود الدستور » .

وقد قررت المادة ٣٣ من الدستور قاعدة عدم المسئولية السياسية لرئيس الدولة المعروفة فى النظام البرلمانى ، فنصت على أن « الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس » .

ونظراً لعدم مسئولية رئيس الدولة ، أصبح من المستقر فى النظام البرلمانى أن رئيس الدولة يتولى السلطة التنفيذية من الناحية النظرية أو الاسمية فقط ، بينما تقوم الوزارة بممارسة هذه السلطة من الناحية الفعلية .

وقد عبر الدستور عن تلك القاعدة فى أكثر من مادة : المادة ٤٨ التى نصت على أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ، والمادة ٦٠ التى قضت بأن توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون ، وأخيراً المادة ٦٢ حيث نصت على أن أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال .

ثانيًا : الـوزارة :

الوزارة فى النظام البرلمانى هى التى تمارس السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية والواقعية . وقد أقر دستور ١٩٢٣ هذه القاعدة حين نص فى المادة ٥٧ على أن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » .

والوزارة تتكون من رئيس وعدد من الوزراء ، ويجتمع هؤلاء عادة فى مجلس الوزراء التى تقرر السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها فى الوزارات المختلفة وفى الإدارات والمصالح التابعة لها .

والوزارة نظراً لأنها تمارس السلطة الفعلية ، فهى مسئولة فى النظام البرلمانى أمام البرلمان ، وهذه المسئولية قد تكون تضامنية فتشمل كل الوزارة ، وقد تكون مسئولية فردية تتعلق بوزير بعينه . وقد قرر دستور ١٩٢٣ مسئولية الوزارة بنوعيها أمام مجلس النواب ، وذلك فى المادة ٦١ التى نصت على أن « الوزراء مسئولون متضامنون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة ، وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته » .

وهناك شرطان تطلبهما الدستور فيمن يعين وزيراً : الشرط الأول هو أن يكون مصرياً (م٥٨) ، والشرط الثانى هو ألا يكون من أعضاء الأسرة المالكة (م٥٩) [١] ، وقد جرى العرف وقتئذ على إضافة شرط ثالث هو أن يكون الوزير عضواً فى أحد مجلسى البرلمان [٢] .

---

(١) وحكمة إستبعاد أعضاء الأسرة المالكة من تولى الوزارة ، هى إبعادهم عن خلافات الأحزاب وكذلك إبعادهم عن المسئولية السياسية أمام مجلس النواب . ولكن يلاحظ أن أمراء الأسرة المالكة ونبلاءها كان يجوز تعيينهم كأعضاء فى مجلس الشيوخ طبقاً للمادة ٩٣ من الدستور .

(٢) أنظر : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى، المرجع السابق ، ص ٥٤٠ الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ص ٥٤٤ .

إختصاصات السلطة التنفيذية

أورد دستور ١٩٢٣ إختصاصات السلطة التنفيذية باعتبارها حقوقاً للملك غير أنه طبقاً لمبادئ النظام البرلماني التى اعتنقها الدستور ، الملك نظراً لأنه غير مسئول سياسياً فهو لا يتولى سلطاته إلا بواسطته وعن طريق وزرائه . وذلك هو ما قررته المادة ٤٨ من الدستور التى نصت على أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » ، كما أن المادة ٦٠ قد قضت بأن « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون .

إذن القاعدة العامة فى دستور ١٩٢٣ هى أن الملك يتولى إختصاصات السلطة التنفيذية بواسطة وزرائه . لكن الدستور قد خرج على تلك القاعدة فقرر بعض الإستثناءات تمثلت فى عدد من الإختصاصات الشخصية التى يستقل الملك بمباشرتها بنفسه ودون أى تدخل من الوزارة المسئولة [1] .

ونتناول أولاً إختصاصات الملك الشخصية ثم ثانياً الإختصاصات التى يباشرها بواسطة وزرائه .

أولاً : إختصاصات الملك الشخصية

تقرر للملك فى دستور ١٩٢٣ بعض الإختصاصات يستقل بمباشرتها بدون أى اشتراك من جانب الوزارة، ومن ثم يباشر الملك هذه الإختصاصات بمقتضى أوامر ملكية يوقع عليها الملك وحده .

---

(١) هذه الإستثناءات التى تقرر للملك إختصاصات شخصية لا توجد فى الأنظمة البرلمانية الأصيلة مثل إنجلترا وكذلك فرنسا فى عهد الجمهورية الثالثة (دستور ١٨٧٥ والتعديلات التى طرأت عليه) وفى عهد الجمهورية الرابعة (دستور ١٩٤٦) : أنظر بالنسبة لرئيس الجمهورية الفرنسية فى ظل الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة :

André HAURIOU : Droit Constiotutionnel, op. cit., p. 829 et s.; p. 852 - 853 .

ويجب أن ننبه مرة أخرى أن إختصاصات الملك الشخصية تبقى محدودة النطاق والأهمية لأنها من قبيل الإستثناءات على النظام البرلماني ، في حين أن معظم إختصاصات السلطة التنفيذية ذات الأهمية الكبرى تمارسها الوزارة المسئولة أمام البرلمان ، وهذه هي القاعدة العامة في دستور ١٩٢٣ .

ونبين فيما يلي تفصيل الإختصاصات الشخصية للملك :

أ- تعيين بعض الموظفين وعزلهم :

كان للملك حق تعيين وعزل بعض فئات الموظفين وهي :

١- **رئيس الوزراء والوزراء :** للملك حق تعيين رئيس الوزراء والوزراء ، وذلك طبقًا للمادة ٤٩ من الدستور التي نصت على أن « الملك يعين الوزراء ويقيلهم » .

وقد جرى العرف في مصر على أن يكون تعيين رئيس الوزراء بأمر ملكي ، في حين كان يتم تعيين الوزراء بمرسوم يوقع عليه رئيس الوزراء إلى جانب الملك .

ويلاحظ أن حرية الملك في اختيار رئيس الوزراء والوزراء تأتي عليها قيود من الناحية العملية . فبالنسبة لرئيس الوزراء ، الملك يكون عادة مضطراً لإختيار زعيم حزب الأغلبية في البرلمان ليتولى رئاسة الوزراء (١) ، وفي شأن اختيار الوزراء ، الملك عملاً عليه أن يحترم الترشيحات التي يقترحها رئيس الوزراء ، لأن أعضاء الوزارة متضامنون في المسئولية وبالتالي يجب أن يتحقق في شأنهم الإنسجام والتوافق (٢) .

---

(١) إذا أختار الملك رئيساً للوزراء غير زعيم الأغلبية ، فإن الوزارة سيكون مآلها السقوط بالطبع لأن البرلمان لن يمنحها الثقة . ولكن تكون للملك حرية اختيار رئيس الوزراء إذا لم تتحقق الأغلبية البرلمانية لحزب من الأحزاب القائمة . أنظر الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوي ، المرجع السابق ص ٥٤٥ - ٥٤٦ - الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٣٢٨ .

(٢) الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم ، المرجع السابق ص٥٦٦ - الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٣٣٠ .

وللملك حق إقالة الوزارة بأمر ملكى، وهذا ما جرت به التقاليد فى مصر.

٢- **الرؤساء الدينيون :** نصت المادة ١٥٣ من الدستور على هذا الحق للملك فقالت : « ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقًا للمبادئ المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين ... وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد ، وإذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقًا للقواعد والعادات المعمول بها الآن » .

وهذا النص يسجل ما جرت عليه التقاليد فى مصر من حيث أن الملك له سلطة تعيين كبار رجال الدين الإسلامى والديانات الأخرى ، وكان التعيين يتم بأوامر منه .

٣- **رجال الحاشية الملكية:** وهم موظفو القصر الملكى من مدنيين وعسكريين. وحق الملك فى تعيينهم وعزلهم استند إلى المرسوم بقانون الصادر فى ٨ فبراير ١٩٢٥ وقد آثار حق الملك فى تعيين موظفى القصر أزمات بين الملك والوزارة نظراً لتعارض انفراد الملك بهذا التعيين مع ما يقتضيه النظام البرلمانى [١] .

٤- **الممثلون السياسيون :** وأخيراً للملك أيضًا حق تعيين وعزل الممثلين السياسيين ، وذلك بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية (م٤٩) . وكان تعيينهم وعزلهم يتم فى شكل أوامر ملكية .

ولا شك أن إنفراد الملك بتعيين فئات الموظفين السالفة الذكر ، لا يتفق مع النظام البرلمانى الذى يقضى بأن يكون تعيين جميع الموظفين وعزلهم عن طريق الوزارة المسئولة .

ب- حق إنشاء ومنح الرتب والنياشين :

نصت المادة ٤٣ من الدستور على هذا الحق للملك فقال : « الملك ينشئ ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى » .

---

(١) أنظر ما سبق أن عرضناه فى شأن « تفسير الدستور » .

وطبقًا لما كانت تقضى به التقاليد فى مصر ، كان الملك ينفرد بإستعمال هذا الحق فى صورة أوامر ملكية [1] .

جـ- حق قيادة الجيش :

تعطى كثير من الدساتير لرئيس الدولة حق القيادة العليا للقوات المسلحة، وهذا الحق مقرر للملك دائمًا فى الدساتير الملكية ، بل ويقرر أحياناً لرئيس الجمهورية فى البلاد ذات النظام الجمهورى البرلمانى (مثل فرنسا فى ظل دستور ١٨٧٥ ودستور ١٩٤٦) . وقد نص دستور ١٩٢٣ على هذا الحق للملك فى المادة ٤٦ التى ذكرت أن « الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية » .

على أن دور الملك يقتصر فى الواقع على اعطاء الأوامر ، أما القيادة الفعلية للقوات فى حالة الحرب فيتولاها القادة العسكريون المؤهلون لذلك .

د- حق العفو :

وقد قررت المادة ٤٣ من الدستور للملك هذا الحق بقولها أن « للملك حق العفو وتخفيف العقوبة » . وهذا الحق ينطبق فقط على العفو عن العقوبة أو ما يسمى بالعفو البسيط ، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون طبقاً للمادة ١٥٢ من الدستور .

والعفو عن العقوبة يختلف عن العفو الشامل من حيث الأثر : فبينما ينحصر أثر العفو عن العقوبة فى إسقاط العقوبة الجنائية كلها أو بعضها ، نجد أن العفو الشامل يمتد إلى الفعل الجنائى ذاته فيمحو الجريمة من أساسها . ونظراً لخطورة العفو الشامل ، استلزم الدستور أن يكون بقانون .

وإذا كان دستور ١٩٢٣ أعطى الملك حق العفو عن العقوبة كما ذكرنا ، إلا أن الخلاف قد ثار فى الفقه حول طريقة إستخدام هذا الحق . فذهب رأى

---

(١) على أنه كان يحق لرئيس الوزراء أن يلتمس منح الرتب إلى الأعيان المصريين الذين قاموا بخدمات جليلة وذلك بناء على طلب وزير الداخلية . ويلاحظ أن الدستور فى المادة ١١١ نص على عدم جواز منح الرتب والنياشين لأعضاء البرلمان أثناء مدة عضويتهم .

إلى إعتبار حق العفو عن العقوبة حقًا شخصيًا للملك يباشرة وحده بأوامر ملكية [1] ، وذهب رأى آخر إلى أن الملك يجب أن يمارس حق العفو عن طريق وزرائه ، أى فى شكل مرسوم يوقع عليه وزير العدل إلى جانب الملك [2] . ولا شك أن هذا الرأى الثانى هو الذى يتفق مع طبيعة النظام البرلمانى الذى أخذ به دستور ١٩٢٣ .

فرغنا من عرض إختصاصات الملك الشخصية فى ظل دستور ١٩٢٣ ، ونعيد ما سبق أن قلناه من أن تلك الإختصاصات التى يزاولها الملك بنفسه هى فى الواقع استثناءات على النظام البرلمانى لدستور ١٩٢٣ . والآن يثور سؤال : هل يمكن مساءلة الوزارة سياسياً أمام مجلس النواب عن إختصاصات الملك الشخصية ؟

قد يبدو لأول وهلة أنه ليس من العدالة تقرير مسئولية الوزارة السياسية عن أعمال لم تشترك فى مباشرتها (لا خلاف على مسئوليتها إذا اشترك أحد الوزراء مع رئيس الدولة فى مباشرة الإختصاص ، وهى حالة إصدار القرار فى شكل مرسوم) . ولكن طبيعة النظام البرلمانى التى يقوم عليه دستور ١٩٢٣ تقضى مع ذلك بوجوب مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب حتى بالنسبة للإختصاصات التى يمارسها الملك بصفة شخصية فى صورة أوامر ملكية [3] . ويؤيد صحة هذا النظر ما جاء فى المادة ٦٢ من الدستور من أن « أوامر الملك الشفهية أو الكتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال » .

(١) أنظر فى عرض هذا الرأى وفى نقده الدكتور محمد كامل ليله ، المرجع السابق ص٤٧٠ .

(٢) الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص٥٥٧ – الدكتور محمد كامل ليلة المرجع السابق ص ٤٧٠ – ٤٧١ .

(٣) الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، ص٤٧٩ – ٤٨٠ .

ثانياً : الإختصاصات التى يباشرها الملك بواسطة وزرائه

إذا تركنا إختصاصات الملك الشخصية ، نجد أن الإختصاصات الأساسية للسلطة التنفيذية لا يباشرها الملك إلا عن طريق وبواسطة الوزارة التى تشمل رئيس الوزراء والوزراء . فالوزارة هى التى تباشر السلطة الفعلية فى شأن الإختصاصات الجوهرية للسلطة التنفيذية ، وذلك تطبيقاً للمادة ٤٨ من الدستور التى نصت على أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ، والمادة ٥٧ التى قضت بأن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » .

ونعرض فيما يلى لهذه الإختصاصات التى يباشرها الملك عن طريق وزرائه :

أولاً : إصدار اللوائح الإدارية :

اللائحة والقانون :

إصدار اللوائح الإدارية هى أهم إختصاصات السلطة التنفيذية . واللائحة تتميز بأنها قرار يصدر من السلطة التنفيذية ويتضمن قواعد عامة ومجردة ، فهى من الناحية الموضوعية تتفق مع القانون الصادر من البرلمان .

ولكن اللائحة تختلف عن القانون من الناحية الشكلية . فاللائحة هى من صنع السلطة التنفيذية أو فروعها ، بينما القانون هو من صنع البرلمان الذى يمثل الإرادة العامة للأمة . وهذا الفارق بين القانون واللائحة هام وجوهرى ، إذ هو يؤدى إلى هاتين النتيجتين :

١ – نظراً لأن القانون يصدر عن نواب الأمة فى البرلمان ، فهو يجب أن يكون أقوى من اللائحة وأعلى منها فى المرتبة . فحيث يتدخل القانون يجب أن تحترمه قواعد اللوائح الإدارية ، لأن البرلمان هو السلطة العليا والأصلية فى التشريع ، والبرلمان بهذه الصفة له صنع القوانين التى تنظم أعمال السلطة التنفيذية ، ومن ثم فما تصدره هذه السلطة الأخيرة من لوائح يعتبر أقل فى الدرجة والقيمة من القوانين البرلمانية .

٢- اللائحة بإعتبارها قراراً إدارياً تخضع لرقابة السلطة القضائية فى جميع الأحوال ، وتصل هذه الرقابة فى قمتها أمام مجلس الدولة الذى يستطيع الحكم بإلغائها إذا تبين له عدم مشروعيتها (١) . أما القانون فلا يخضع للرقابة القضائية إلا فى البلاد التى يكون لمحاكمها حق رقابة دستورية القوانين كالولايات المتحدة ومصر، وفى هذه الحالة الرقابة القضائية على دستورية القوانين لا تصل عادة لحد إلغاء القانون غير الدستورى، وإنما تقف عند مجرد الإمتناع عن تطبيقه. ولكن توجد المحكمة الدستورية العليا كما فى مصر حالياً، يجوز لها وحدها إلغاء القانون المخالف للدستور.

أنواع اللوائح الإدارية :

نص دستور ١٩٢٣ على ثلاثة أنواع من اللوائح التى تصدرها السلطة التنفيذية هى : اللوائح التنفيذية ، واللوائح التنظيمية ، ولوائح الضرورة (أو تشريعات الضرورة) . ويضاف إلى ذلك نوعان آخران كانا محل جدل الفقه ، وهما لوائح الضبط أو البوليس ، واللوائح التفويضية . ونتناول كل هذه الأنواع بقدر من التفصيل :

أ- اللوائح التنفيذية :

وهى تمثل أهم أنواع اللوائح الإدارية ، وهذه اللوائح التنفيذية كما يستفاد من اسمها تتضمن الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين فى الواقع والعمل . وتنص الدساتير عامة على حق السلطة التنفيذية فى إصدارها لأن هذه السلطة بحكم اتصالها المستمر بالجماهير أقدر على القيام بهذه المهمة (٢) وهكذا فالقانون عادة يقتصر على القواعد العامة والمبادئ الأساسية فى موضوع معين، ثم يأتى دور السلطة التنفيذية فى إصدار اللوائح التنفيذية

---

(١) وذلك بشرط أن يتقدم ذو المصلحة بطلب الإلغاء فى مدى ستين يوماً من تاريخ نشر اللائحة فى الجريدة الرسمية (أو ملحقها المسمى بالوقائع المصرية) أو فى نشرة خاصة تصدرها الوزارة أو المصلحة .

(٢) أنظر فى هذا المعنى : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص٥٧٧ .

التى تحتوى على التفصيلات الضرورية لوضع هذه القواعد والمبادئ موضع التنفيذ . وبالطبع يجب ألا تخرج اللوائح التنفيذية عن اطار القانون الأصلى ، فلا يجوز لها أن تعدل أحكامه أو أن تضيف قواعد جديدة لم يتضمنها هذا القانون الأصلى .

وقد نصت المادة ١٣٧ من دستور ١٩٢٣ على حق السلطة التنفيذية فى إصدار هذه اللوائح فقالت « الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها » .

وتصدر اللوائح التنفيذية فى شكل مراسيم يوقع عليها إلى جانب الملك رئيس الوزراء والوزير المختص . لكن ليس ما يمنع أن تصدر اللائحة من أحد الوزراء بقرار وزارى أو من مجلس الوزراء . وذلك إذا نص قانون معين على أن لائحته التنفيذية تصدر بقرار من الوزير المختص أو بقرار من مجلس الوزراء (١) .

ب- اللوائح التنظيمية :

وتهدف هذه اللوائح إلى تنظيم المرافق العامة ووضع القواعد التى تحكم سير العمل فى المصالح والإدارات الحكومية . ويعتبرها الفقه لوائح مستقلة أو قائمة بذاتها ، نظراً لأن السلطة التنفيذية تصدرها دون الإستناد على قانون سبق إصداره من البرلمان .

وقد نص الدستور على حق السلطة التنفيذية فى إصدارها ، وذلك فى المادة ٤٤ التى قضت بأن « الملك يرتب المصالح العامة ... » .

وإذا كان الدستور فى المادة ٤٤ قد خص بالذكر الملك فى حق إصدار لوائح التنظيم أو الترتيب ، فإنه لا يقصده بذاته وإنما بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية (٢) ، وبناء على هذا لا يستطيع الملك إستعمال حق إصدار هذه

---

(١) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص٥٨١ - ٥٨٢ - الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص٤٦٣ .

(٢) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص ٥٨٤ .

اللوائح إلا عن طريق الوزارة ، مثلما هو الأمر بالنسبة لكل اللوائح الإدارية ولكل الإختصاصات الهامة الأخرى للسلطة التنفيذية .

وعلى ضوء ما سبق ، تصدر هذه اللوائح التنظيمية فى شكل مرسوم يوقع عليه الملك ورئيس الوزراء والوزراء المختصون . وجرى العمل على أن يكتفى أحيانًا بإصدارها بقرار من مجلس الوزراء إذا تعلق الأمر بتنظيم يشمل عدة وزارات ، أو حتى بمجرد قرار وزارى لو اقتصر التنظيم على وزارة بعينها (١) .

جـ- لوائح الضرورة (أو المراسيم بقوانين طبقًا المادة ٤١ من الدستور) :

هذه اللوائح ذات صبغة تشريعية ، وتصدرها السلطة التنفيذية أثناء غيبة البرلمان فى حالة الضرورة . والصبغة التشريعية لهذه اللوائح تأتى من أنها تتضمن مسائل هى أصلاً من إختصاص البرلمان طبقاً للدستور ، ولكن نظراً للضرورة التى تدفع للتدخل السريع ، ونظراً لأن البرلمان ليس فى حالة إنعقاد حتى يقوم بمباشرة إختصاصه الطبيعى ، فإن الحكومة هى التى تتدخل وتباشر إختصاص البرلمان بصفة إستثنائية (٢) .

وقد نظمت لوائح الضرورة فى دستور ١٩٢٣ المادة ٤١ بقولها :

« إذا حدث فيما بين أدوار إنعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ، ويجب دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادى ، وعرض هذه المراسيم عليه فى أول إجتماع له ، فإذا لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » .

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ص ٤٤٥ - ٤٤٦ . الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع سالف الذكر - ص ٥٨٤ .

(٢) الدكتور محسن خليل - المرجع السابق ص ٣٩٥ .

ويتضح من المادة ٤١ أن لوائح الضرورة هى مراسيم لها قوة القانون ، ومعنى هذا أن السلطة التنفيذية حينما تصدر هذه المراسيم يكون لها إستثناء وصف السلطة التشريعية أيضاً (١) . وهكذا تستطيع هذه المراسيم أن تعدل قانون قائم أو توقف تنفيذه ، كما يمكنها أن تجرم بعض الأفعال وتقرر العقوبات الملائمة ، أو أن تفرض ضريبة أو أن تمنح امتيازاً أو احتكاراً .

ونظراً لأن السلطة التنفيذية حينما تصدر لوائح الضرورة فهى تباشر اختصاصاً تشريعياً إستثنائياً ، لهذا فلابد من وضع شروط محددة لمباشرة هذا الإختصاص الإستثنائى ، وبالرجوع للمادة ٤١ السابقة ، نجد أنها أخضعت اصدار لوائح الضرورة لشروط أربعة هى :

١- **شرط يتصل بفترة الإصدار :** لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضرورة إلا فيما بين أدوار إنعقاد البرلمان . وهذا يعنى أن إصدار هذه اللوائح يكون ممكناً فقط فى العطلة السنوية للبرلمان ، أى تلك الفترة التى تقع بين دورين من أدوار الإنعقاد .

وحكمة هذا الشرط واضحة، إذ أنه إذا كان البرلمان فى حالة إنعقاد، فلا يجوز للحكومة أن تسلبه إختصاصه التشريعى وتقوم بإصدار مراسيم لها قوة القانون .

وبناء على نص المادة ٤١ التى حددت فترة إصدار لوائح الضرورة فيما بين أدوار إنعقاد البرلمان ، فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار هذه اللوائح أثناء تأجيل البرلمان أو فى فترة حل البرلمان (٢) . وذلك لأن تأجيل البرلمان

---

(١) لهذا تعتبر لوائح أو تشريعات الضرورة إستثناءاً على مبدأ الفصل بين السلطات ، وهناك استثناء آخر سنراه مع اللوائح التفويضية ، التى بمقتضاها تقوم السلطة التنفيذية بأعمال تشريعية بتفويض من البرلمان .

(٢) إنتقد بعض الفقهاء صياغة نص المادة ٤١ لعدم شمولها فترة حل البرلمان (مجلس النواب) – أنظر : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٥٩٣ – الدكتور عبد الحميد متولى – المرجع السابق ص ٤٥٢ هامش ٢ . ودستور مصر لعام ١٩٣٠ قد عدل المادة ٤١ ليدخل فى نطاقها حالة حل مجلس النواب وهو ما أخذ به أيضاً دستور مصر الحالى لعام ١٩٧١ فى المادة ١٤٧ .

وأن كان يقطع دور الإنعقاد إلا أنه لا ينهيه ، فالبرلمان يعود بعد التأجيل ليستكمل دور الإنعقاد نفسه ولا يعتبر بعد التأجيل فى دور إنعقاد جديد . كذلك فى حالة حل البرلمان (مجلس النواب) لا يجوز للحكومة إصدار لوائح الضرورة ، لأن فترة الحل لا تدخل تحت عبارة « فيما بين أدوار الإنعقاد » ، فالحل ينهى الفصل التشريعى بأكمله ويأتى ببرلمان جديد [١] .

وأخيراً يتفق الفقه على أن السلطة التنفيذية لا يجوز لها إصدار لوائح الضرورة طبقاً للمادة ٤١ فى فترة تعطيل الحياة النيابية وتعطيل الدستور [٢] . ذلك لأن المراسيم التى لها قوة القانون طبقاً للمادة ٤١ تفترض أن الحياة النيابية قائمة وعادية ، أما حيث يتعطل الدستور وتتوقف الحياة النيابية – كما حدث فى مصر فى عدة فترات فى ظل دستور ١٩٢٣ – فإن المراسيم بقوانين التى تصدرها الحكومة فى هذه الفترات لا تدخل تحت نطاق المادة ٤١ لأن الدستور كله معطل ، وإنما تكون هذه المراسيم بمثابة قوانين عادية تصدرها الحكومة حتى تعود الحياة النيابية ويقرر البرلمان الجديد أما الإبقاء على هذه القوانين أو إلغائها أو تعديلها [٣] .

٢- **شرط وجود الضرورة :** ثانياً اشترطت المادة ٤١ من الدستور أن تصدر الحكومة هذه اللوائح فى حالة من حالات الضرورة ، وهذا هو ما عبرت عنه هذه المادة بقولها : « إذا حدث ... ما يوجب الإسراع إلى إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ... » .

وعلى هذا النحو لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم لها قوة القانون بناء على المادة ٤١ ، إلا إذا قامت حالة من حالات الخطر الداهم التى

---

(١) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص٤٠٠ .

(٢) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص٥٩٧ وما بعدها ، الدكتور السيد صبرى – المرجع السابق ص٤٨٩ وما بعدها – الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص٤٠١ .

(٣) الحكومة أثناء تعطيل الحياة النيابية تجمع بين يديها السلطة التنفيذية وكذلك السلطة التشريعية بشكل كامل ، فتكون هى المشرع العادى فى هذه الفترة الديكتاتورية .

تستدعى إصدار لوائح الضرورة ، مثل حالة ثورة أو فتنة أو وباء يهدد بالإنتشار أو حالة فيضان .

ومن المتفق عليه أن السلطة التنفيذية هى التى لها حق تقدير قيام حالة الضرورة ، ولكن تحت رقابة البرلمان عندما تعرض عليه فيما بعد المراسيم بقوانين التى إتخذتها الحكومة (١) .

٣- **شرط يتعلق بنطاق لوائح الضرورة** : هذا الشرط الثالث حددته المادة ٤١ حينما نصت على أن هذه المراسيم ، تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ، إذاً نطاق لوائح الضرورة محدود بقيد هام ، هو أن تكون أحكام هذه اللوائح متفقة مع نصوص الدستور وألا تخرج عنها .

وبالتالى إذا كان يجوز للوائح الضرورة أن تخالف القوانين العادية ، لأن هذه اللوائح لها قوة القانون ، لكن لا يجوز لها أن تخالف الدستور . فيمتنع على السلطة التنفيذية أن تتخذ من لوائح الضرورة وسيلة لتعديل الدستور مثلاً أو لتعطيله وشل الحياة النيابية .

٤- **شرط خاص بمدة النفاذ** : وأخيراً اشترطت المادة ٤١ وجوب دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادى وعرض المراسيم بقوانين عليه فى أول إجتماع له . فإذا لم تعرضها الحكومة على البرلمان أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون .

وحكمة وجوب دعوة البرلمان للنظر فى مراسيم الضرورة ، هى أن البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل فى التشريع ، ومن ثم يجب أن يبسط رقابته على الحكومة حينما تمارس بصفة استثنائية قدراً من سلطته التشريعية . والبرلمان فى هذه الرقابة يتحقق من توافر الشروط التى تطلبها

---

(١) وهذا هو ما قضت به محكمة القضاء الإدارى فى حكمها الصادر بتاريخ ١٠ فبراير عام ١٩٤٨ . وقد أشار لهذا الحكم الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى المرجع السابق ، ص٥٩٤ ، والدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٤٠٢ .

الدستور في المادة ٤١ ، وبالذات شرط توافر قيام حالة الضرورة ومدى تناسب الإجراءات التى إتخذتها السلطة التنفيذية مع الظروف القائمة ، لأن الضرورة يجب أن تقدر بقدرها .

ولكن متى يجب عرض لوائح الضرورة على البرلمان ؟

المادة ٤١ السابقة لم تتضمن تحديداً زمنياً ، ولكن النص الفرنسى لهذه المادة تطلب عرض لوائح الضرورة على البرلمان فوراً " immédiatement " . ويرى جانب من الفقه أنه يجب التقيد بهذه الكلمة التى سقطت سهواً من النص العربى للمادة (١) . ونحن مع هذا الرأى فيجب أن تعرض الحكومة المراسيم بقوانين طبقاً للمادة ٤١ فوراً على البرلمان ، ويؤيد هذا التفسير أن الدستور فى المادة ٤١ تطلب دعوة البرلمان لإجتماع غير عادى مما يفيد ضمناً معنى الفورية والسرعة فى عرض لوائح الضرورة على البرلمان .

وإذا لم تعرض لوائح الضرورة (المراسيم بقوانين) على البرلمان ، أو إذا عرضت ولكن لم يقرها البرلمان أو أحد مجلسيه ، فالدستور فى المادة ٤١ يضع جزاءاً واحداً فى الحالتين : هو زوال قوة القانون التى كانت تتمتع بها لوائح الضرورة ، أى تصبح باطلة .

ولكن يثور التساؤل: هل هذا الزوال أو البطلان يسرى أثره على المستقبل فقط أم يمتد إلى الماضى بأثر رجعى ؟

معظم الفقه يتجه إلى أن زوال مراسيم الضرورة يكون بالنسبة للمستقبل فقط وبالتالى لا تزول هذه المراسيم بالنسبة للماضى (٢) .

---

(١) الدكتور عبد الحميد متولى ، الوسيط فى القانون الدستورى ، المرجع الأسبق ص٤٥٣ – الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى – المرجع الأسبق ص٥٩٥ – الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٤٨٢ ، ص ٤٨٧ .

(٢) الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص٤٨٨ – الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص٥٩٦ – الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ٤٥٣ – الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص٤٠٣ ، الدكتور إبراهيم شيحا ، المرجع السابق ص ١٦١ .

ولكننا نرى أن زوال قوة مراسيم الضرورة فى حالة عدم عرضها على البرلمان أو فى حالة عدم إقرار البرلمان لها ، هذا الزوال يجب أن ينسحب على الماضى ، أى يجب أن يكون بأثر رجعى منذ صدور هذه اللوائح أو المراسيم بقوانين . ذلك لأنها إذا لم تعرض على البرلمان أو إذا لم يقرها هذا البرلمان ، فإن ذلك يعنى أنها خرجت عن نطاق الشروط التى حددها الدستور ، ونظراً لأن هذه المراسيم بقوانين إنما تمثل إختصاصاً تشريعياً إستثنائياً تمارسه السلطة التنفيذية ، فإن مخالفة شروط الدستور يجب أن يؤدى إلى زوال القوة القانونية لهذه المراسيم بأثر رجعى ، أى منذ صدورها [1] .

د- لوائح الضبط (أو لوائح البوليس) :

هذه اللوائح تشتمل على قواعد عامة مقيدة لحريات الأفراد ، بغرض المحافظة على النظام العام بمعناه الواسع . والذى يشمل الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة .

ومن أمثلة لوائح الضبط أو البوليس لوائح تنظيم المرور ، واللوائح الخاصة بمراقبة المواد الغذائية ، واللوائح الخاصة بالمحال العامة والمحال الخطرة والمضرة بالصحة أو المقلقة للراحة ، واللوائح التى تهدف إلى منع تلوث مياه الشرب أو إلى الوقاية من الأوبئة .

والفقه يعتبر لوائح البوليس من قبيل اللوائح القائمة بذاتها أو اللوائح المستقلة ، مثل اللوائح التنظيمية ، وسبب اعتبارها كذلك هو أن البرلمان نادراً ما يتدخل بقوانين تنظم مسائل البوليس أو الضبط ، بالرغم من مساس هذه المسائل بالحريات العامة ، ومن هنا جاء إعتبار لوائح البوليس مستقلة ، أى لا تستند عادة لقانون سابق تتقيد به السلطة التنفيذية .

---

(١) نادى من قبل بهذا الرأى ، الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ص ٤٣١ . ويلاحظ أنه للبرلمان أن يقرر ما يراه من أجل تعويض الأفراد الذين سيلحقهم ضرراً جسيماً نتيجة إلغاء هذه المراسيم بقوانين بأثر رجعى .

لكن دستور ١٩٢٣ لم يتضمن نصاً يعطى السلطة التنفيذية حق إصدار لوائح الضبط أو البوليس . لهذا ثار النقاش فى الفقه حول حق هذه السلطة فى إصدارها بشكل مستقل عن أى قانون . أى فى صورة لوائح مستقلة وقائمة بذاتها ، وكان هناك رأيان (١) :

ذهب بعض الفقهاء إلى إنكار حق السلطة التنفيذية فى إصدارها ، لأن تنظيم مسائل البوليس تتضمن تقييداً للحريات العامة التى كفلها الدستور للأفراد ، وهذه الحريات الدستورية لا يجوز المساس بها إلا بقانون من البرلمان أو بناء على قانون . ومن ثم لابد من تدخل البرلمان نفسه فى نظر هذا الفريق من أجل تنظيم المحافظة على الأمن العام والصحة والسكينة العامة (٢) .

والرأى الفقهى الثانى ذهب إلى حق السلطة التنفيذية فى إصدار لوائح البوليس بالرغم من عدم وجود نص فى الدستور (٣) ، ونحن من هذا الرأى . ويستند هذا الإتجاه الثانى الغالب إلى حجتين أساسيتين :

الحجة الأولى : هو وجود عرف دستورى استقر فى مصر على منح السلطة التنفيذية حق إصدار لوائح البوليس ، وكانت فكرة العرف الدستورى هى أساس إصدار هذه اللوائح فى فرنسا فى ظل الجمهورية الثالثة حيث لم ينص دستور ١٨٧٥ على حق السلطة التنفيذية فى عمل تلك اللوائح .

الحجة الثانية : التى هى فى رأينا حاسمة ، تتمثل فى الضرورات العملية فالسلطة التنفيذية بحكم مسئوليتها عن إدارة المرافق العامة ومنها

---

(١) أنظر فى تفاصيل هذا النقاش : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ، ص٥٨٥ وما بعدها .

(٢) من هذا الرأى : الدكتور محمد فؤاد مهنا ، دروس فى القانون الإدارى المصرى ١٩٤٦ ص٣٩٠ وما بعدها – الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٣٩٣ .

(٣) على سبيل المثال : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٤٧٠ – الدكتور وحيد رأفت – القانون الدستورى ص ٦٠٧ وما بعدها .

مرفق البوليس ، فهى أقدر من البرلمان على التصدى لتنظيم أمور الضبط والنظام العام . يضاف إلى ذلك أن البرلمان بالفعل لا يتدخل إلا نادراً فى هذه الأمور ، وأمام هذا الفراغ لابد من أن تعمل السلطة التنفيذية فى صورة لوائح لتنظيم مسائل البوليس العاجلة منعاً للفوضى وحفاظاً على سلامة الحياة الاجتماعية .

كيفية إصدار لوائح البوليس :

إختلفت كيفية إصدار لوائح البوليس فى مصر بحسب ما إذا كانت هذه اللوائح عامة أو محلية :

فبالنسبة للوائح البوليس العامة التى تطبق على جميع الأفراد فى كل أنحاء البلاد ، كانت تلك اللوائح تصدر أحياناً فى شكل مراسيم موقعة من الملك رئيس الدولة ومن الوزير المختص ، وأحياناً أخرى كانت تتخذ شكل قرارات وزارية .

أما لوائح البوليس المحلية التى يقتصر نطاقها على اقليم معين ، فكانت تصدر من المحافظين أو المديرين .

هـ- اللوائح التفويضية :

اللوائح التفويضية هى لوائح لها قوة القانون ، تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض سابق من البرلمان ، ويكون هذا التفويض محدد عادة بموضوع أو بموضوعات معينة ولمدة محددة ، ويشرط أن تعرض اللوائح التفويضية على البرلمان فيما بعد للنظر فى أمرها .

واللوائح التفويضية تشترك مع لوائح الضرورة – التى سبق دراستها – من حيث تمتع هذين النوعين من اللوائح بقوة القانون ، كما أنهما يصدران فى شكل مراسيم بقوانين . ولكنهما يختلفان من حيث أن لوائح الضرورة تفترض غياب البرلمان عند إتخاذها ، أما اللوائح التفويضية فهى تصدر من السلطة التنفيذية بالرغم من وجود البرلمان فى حالة إنعقاده ، لأن البرلمان

نفسه هو الذى يصدر قانوناً خاصاً بمقتضاه يفوض السلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التفويضية . من هنا جاء اسمها .

ولقد ظهرت اللوائح التفويضية فى بلاد كثيرة ، تحت وطأة ظروف الحربين العالميتين وظروف الأزمات الاقتصادية ، فكانت البرلمانات تفوض الحكومات فى إصدارها لمعالجة موضوعات تتسم بوجوب التدخل السريع وبالتخصص الفنى فى معالجتها (١) .

ولكن لم يتضمن دستور ١٩٢٣ نصاً يسمح للسلطة التنفيذية بإصدار اللوائح التفويضية بإذن من البرلمان . فهل يجوز مع ذلك إصدارها ؟

فى فرنسا انتشرت فى العمل ظاهرة اللوائح التفويضية وذلك فى فترة ما بين الحرب العالمية الأولى والثانية حتى عام ١٩٣٩ ، وذلك بالرغم من أن دستور الجمهورية الثالثة الصادر فى عام ١٨٧٥ لم ينص على إصدار هذه اللوائح . ولكن أغلبية الفقه الفرنسى عارضت هذه الظاهرة لأنه لا يجوز للبرلمان أن يفوض السلطة التنفيذية فى التشريع بدلاً عنه بدون نص صريح فى الدستور ، ولهذا جاء دستور الجمهورية الرابعة الصادر فى عام ١٩٤٦ ليحرم صراحة على البرلمان حق تفويض سلطته التشريعية (٢) .

وفى مصر أيضاً إتجه معظم الفقه الدستورى المصرى إلى عدم شرعية إصدار اللوائح التفويضية (٣) ، وهذا هو بلا شك الموقف السليم . إذ حيث لا

---

(١) أنظر الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٥٩٩ – ٦٠٠ .

(٢) أنظر : الدكتور خليل عثمان والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٦٠٣ .

André Hauriou. Droit con'itutuonnel et institutions politiques. op. cit., 1975, p. 841 - 842 .

(٣) أنظر : الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ص ٤٤٠ – الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص٣٩٤ ، الدكتور إبراهيم شيحا ، المرجع السابق ص١٦٩ . ومن الفقهاء الذين أجازوا التفويض : الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ص ٤٥٧ .

ينص الدستورعلى إصدارها ، فيكون من غير الجائز بالتالى أن يقوم البرلمان بتفويض حقه فى التشريع إلى السلطة التنفيذية لتمارسه بمراسيم لها قوة القانون ، ذلك أن سلطة البرلمان التشريعية ليست من قبيل الحقوق الشخصية التى له أن يتصرف فيها بدون نص فى الدستور ، وإنما هى وظيفة يجب عليه القيام بها بنفسه . يضاف إلى ذلك أن البرلمان هو وكيل عن الأمة يباشر بالنيابة عنها مظاهر السيادة ، فليس للوكيل أن يتصرف فيما أوكل إليه ، وإنما يكون حق التصرف للأصيل ذاته أى الأمة .

وإذا رجعنا إلى الواقع العملى فى مصر ، نجد أن البرلمان قد لجأ أحياناً لتفويض السلطة التنفيذية ، رغم عدم شرعية هذا التفويض ، لكن الحالات التى تم فيها ذلك كانت نادرة ومحدودة للغاية [1] .

ثانياً : إعلان الأحكام العرفية :

إعلان الأحكام العرفية أيضاً هو من إختصاصات السلطة التنفيذية التى يباشرها الملك عن طريق وبواسطة الوزارة ، وبالتالى يكون هذا الإعلان بمقتضى مرسوم يوقع عليه مع الملك رئيس الوزراء والوزراء المختصون وليس بمقتضى أمر ملكى يحمل توقيع الملك وحده .

وتدعو الضرورة لإعلان الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ ، إذا طرأت ظروف إستثنائية عامة تهدد كيان الدولة ، مثل حدوث خطر اعتداء خارجى أو اضطرابات شديدة فى الأمن الداخلى . فى مثل تلك الظروف الشديدة التى تتميز بالأخطار لا تكفى وسائل البوليس العادية ، لهذا تعطى الدساتير عادة للسلطة التنفيذية حق إتخاذ إجراءات غير عادية من حيث السرعة فى التدخل والفاعلية ، وهذا يكون عن طريق إعلان الأحكام العرفية .

---

(١) هناك حالتان فقط يذكرهما الفقه : القانون رقم ٢ لسنة ١٩٣٠ الذى فوض الحكومة فى تعديل الجمارك بمراسيم بقانون، وكذلك القانون رقم ٣ لسنة ١٩٣٠ الخاص برسم الإنتاج . أنظر : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٤٩٩ .

ولقد نص دستور ١٩٢٣ على حالة الأحكام العرفية فى مادتين :

المادة ٤٥ التى نصت على أن « الملك يعلن الأحكام العرفية ، ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها، فإذا وقع هذا الإعلان فى غير دور الإنعقاد وجبت دعوة البرلمان للإجتماع على وجه السرعة » .

والمادة ١٥٥ التى نصت على أنه « لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتياً فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين فى القانون . وعلى أى حال لا يجوز تعطيل إنعقاد البرلمان متى توافرت فى إنعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور » .

كيفية إعلان الأحكام العرفية :

فى هذا الشأن نصت المادة ٤٥ السابقة على حالتين :

١- **الحالة الأولى** : إذا كان البرلمان منعقداً وفى هذه الحالة أوجب الدستور أن يعرض عليه إعلان الأحكام العرفية فوراً أى بمجرد صدوره .

٢- **الحالة الثانية** : إذا كان البرلمان غير منعقد ، وفى تلك الحالة يجب دعوته للإجتماع على وجه السرعة لدور إنعقاد غير عادى .

وقد إنتقد فريق من الفقه الحالة الأولى ، ويرى بحق أنها معيبة ، ذلك أنه طالما كان البرلمان فى حالة إنعقاد ، فلم يكن هناك ثمة داع لترك السلطة التنفيذية تعلن الأحكام العرفية من جانبها ثم تعرضها على البرلمان ، وكان من الأفضل فى هذه الحالة أن يوافق البرلمان المنعقد على إعلان الأحكام العرفية مقدماً حتى يستطيع أن يقدر هو نفسه جدية الظروف الداعية للأحكام العرفية (١) .

---

(١) الدكتور السيد صبرى ص ٥٢٧ – الدكتور إبراهيم شيحا المرجع السابق ص ١٧١ . وأنظر عكس هذا الرأى : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٦٠٨ .

لكن الفقه يتفق على أن الحالة الثانية طبيعية ومنطقية . إذ أنه نظراً لان البرلمان ليس منعقداً ، فيكون من الواجب أن نترك للسلطة التنفيذية فى هذه الحالة حق إعلان الأحكام العرفية ، لمواجهة الظروف الطارئة التى تقدرها . ثم تقوم السلطة التنفيذية فيما بعد بدعوة البرلمان على وجه السرعة للنظر فى استمرار الأحكام العرفية أو إلغاءها (١) .

وفى الحالتين السابقتين كان إعلان الأحكام العرفية يتم فى شكل مرسوم، طبقاً للمادة ٢ من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ الخاص بالأحكام العرفية .

الهيئة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية :

نصت المادة الثانية من قانون الأحكام العرفية على أن مرسوم إعلان الأحكام العرفية يجب أن يحدد اسم من يقلد السلطات الإستثنائية التى نص عليها هذا القانون حاكماً عسكرياً كان أو غيره .

إذاً القائم على تنفيذ الأحكام العرفية يمكن أن يكون رجلاً عسكرياً أو رجلاً مدنياً بدون تمييز ، ولقد جرى العمل فى مصر على أن يكون هذا الشخص مدنياً وبالذات رئيس الوزراء نفسه، وكان يطلق عليه حينئذ ، الحاكم العسكرى ، بالرغم من صفته المدنية الأصلية .

السلطات الإستثنائية للهيئة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية :

للهيئة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية سلطات إستثنائية لا تملكها الحكومة فى الظروف العادية ، وهذه السلطات الإستثنائية تجد أساسها فى الدستور وبصفة خاصة فى القانون الذى ينظم الأحكام العرفية ، ولكن تلك

---

(١) لم يحدد الدستور مدة معينة تلتزم الحكومة فيها بدعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادى ، واكتفى الدستور بأن يكون ذلك على وجه السرعة ، وإذا كان تقدير السرعة هو أمر نسبى ، إلا أن على الحكومة ألا تتأخر فى عرض مرسوم إعلان الأحكام العرفية لمدة شهر مثلاً ، كما حدث بالفعل عند إعلان الأحكام العرفية فى سبتمبر ١٩٣٩ - أنظر : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٦٠٨ .

السلطات مهما اتسع نطاقها ومداها إلا أنها ليست مطلقة وديكتاتورية وإنما تظل مقيدة بحدود نص عليها الدستور وبالذات قانون الأحكام العرفية ، ونبين فيما يلى تلك السلطات الإستثنائية فى ظل الأحكام العرفية :

١- تقييد حقوق الأفراد وحرياتهم العامة ووقفها عند اللزوم ، مثل الحرية الشخصية، حرية الإجتماعات، وحرية تكوين الجمعيات، حرية الصحافة، حق التملك ، حرمة المسكن . ومن ثم القائم على إجراء الأحكام العرفية له أن يضع قيوداً على حريات الأفراد وحرياتهم، وذلك بشكل يخالف الدستور الذى وضع الضمانات من أجل احترامها ولكن تحت اشراف ورقابة مجلس الوزراء (١) .

٢- الحاكم العسكرى القائم على تنفيذ الأحكام العرفية له سلطة تشريعية أحياناً ، وذلك بالنسبة للأوامر العسكرية التى يصدرها ويحدد العقوبات على مخالفتها ، وتصل هذه العقوبات إلى السجن ثمان سنوات وغرامة مقدارها أربعة آلاف جنيهاً .

كذلك تكون المحاكم المختصة بنظر مخالفات الأفراد للأوامر العسكرية هى المحاكم العسكرية دون المحاكم العادية ، وأحكام المحاكم العسكرية نهائية لا تقبل الطعن اطلاقاً ، غاية ما هناك أن تنفيذ أحكامها لا يتم إلا بعد التصديق عليها من الهيئة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية ، ولهذه الهيئة حق تخفيف العقوبات .

٣- للقائم على تنفيذ الأحكام العرفية سلطات لا يملكها البرلمان نفسه فى الظروف العادية ، فله حق تعطيل أحكام الدستور ذاتها ، طبقاً للمادة ١٥٥ من الدستور إلا أن تلك المادة وضعت قيداً هاماً هو عدم جواز تعطيل إنعقاد البرلمان بأى حال من الأحوال ، متى توافرت شروط إنعقاده .

---

(١) نصت الفقرة الأخيرة للمادة الثالثة من قانون الأحكام العرفية على أنه يجوز لمجلس الوزراء أن يضيق من دائرة حقوق الهيئة القائمة على الأحكام العرفية ، كما يجوز له أن يرخص لهذه الهيئة بإتخاذ أى تدبير آخر يقتضيه صون الأمن والنظام العام فى كل المناطق أو بعضها .

الرقابة على تصرفات الهيئة القائمة على تنفيذ الأحكام العرفية :

إذا كانت السلطة التنفيذية ممثلة فى الهيئة المسئولة عن الأحكام العرفية تملك سلطات إستثنائية ، من أجل تقوية مركزها إزاء الظروف الإستثنائية المحدقة بالدولة إلا أنه من أجل الحفاظ على الديمقراطية وحقوق الأفراد ، يجب أن تخضع تصرفات القائم على الأحكام العرفية لرقابة البرلمان السياسية ، ولرقابة القضاء ، ولكن يجب التفرقة فى هذا الشأن بين مرسوم إعلان الأحكام العرفية ذاته ، وبين الإجراءات والقرارات الصادرة تنفيذاً لهذا المرسوم :

١ – بالنسبة لمرسوم إعلان الأحكام العرفية نفسه ، يعتبرهذا المرسوم من أعمال السيادة وهذا يعنى أنه لا يقبل الطعن فيه أمام أية جهة قضائية ، وهذا هو الوضع المستقر بشأنه فى فرنسا ومصر . ولكن مرسوم إعلان الأحكام العرفية يخضع للرقابة السياسية للبرلمان ، حينما تعرضه عليه السلطة التنفيذية طبقاً لما أوجبه الدستور .

٢ – أما الإجراءات والأوامر والقرارات الصادرة تنفيذاً لمرسوم إعلان الأحكام العرفية فهى تخضع للرقابة القضائية أمام مجلس الدولة بناء على الطعن من جانب الأفراد والهيئات الذين لهم مصلحة مباشرة فى هذا الطعن . ويستطيع مجلس الدولة إلغاءها والتعويض عنها فى حالة مخالفتها لقانون الأحكام العرفية .

ويضاف إلى ذلك الرقابة السياسية للبرلمان على الحكومة ، بشأن ما إتخذه الحاكم العسكرى من إجراءات أثناء الأحكام العرفية .

ثالثا : تعيين الموظفين وعزلهم :

نصت المادة ٤٤ من الدستور على أن الملك « ... يولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين » .

هذا الإختصاص ، مثل غيره من الإختصاصات السابقة ، يتولاه الملك عن طريق وبواسطة وزرائه ، طبقاً للقاعدة العامة للنظام البرلمانى فى دستور

١٩٢٣ . ومن ثم يجب أن يكون تعيين وعزل الموظفين فى شكل مراسيم يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص .

وقد سبق أن رأينا أنه على سبيل الإستثناء إنفرد الملك بتعيين وعزل بعض فئات الموظفين بإرادته وحدها ، أى فى شكل أوامر ملكية موقعة منه فقط ، مثل الرؤساء الدينيين ورجال الحاشية الملكية (موظفى القصر) [١] . إذن فيماعدا هذه الحالات الإستثنائية ، القاعدة العامة هى أن تعيين وعزل الموظفين لا ينفرد بهما الملك فى شكل أوامر ملكية ، وإنما يجب أن يتما عن طريق الوزارة ، أى فى شكل مراسيم تحمل إمضاء الملك وكذلك إمضاء رئيس الوزراء والوزير المختص .

لكن ليس هناك ما يمنع أن يعهد القانون سلطة التعيين أو العزل إلى هيئة معينة يحددها وذلك بالنسبة لبعض الموظفين . وبالفعل كان يتم تعيين وعزل بعض فئات الموظفين بقرار من مجلس الوزراء ، أو بمجرد قرار من الوزير المختص أو رئيس المصلحة .

رابعًا : إعلان الحرب وعقد المعاهدات :

نصت المادة ٤٦ من دستور ١٩٢٣ على أن « الملك ... يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها للبرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

على أن إعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئًا من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان .

---

(١) أنظر ما سبق أن ذكرناه بشأن إختصاصات الملك الشخصية ، التى ينفرد بمباشرتها دون مشاركة الوزارة .

ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية » .

نتناول بقدر من التفصيل كلاً من إعلان الحرب وعقد المعاهدات :

أ- إعلان الحرب :

إذا كان الملك يعلن الحرب، إلا أنه لا ينفرد وحده بهذا الإختصاص وإنما يباشره عن طريق الوزارة ، أى بواسطة مرسوم . وهذا مفهوم لأن الحرب أمر هام وخطير وتسأل عنه الوزارة .

وقد فرق الدستور بين الحرب الدفاعية والهجومية . فبالنسبة للحرب الدفاعية ، يمكن إعلانها بدون موافقة مسبقة من مجلسى البرلمان (١) . أما الحرب الهجومية نظراً لأنها أكثر خطورة ، فلابد من موافقة البرلمان عليها قبل إعلانها ، لأن نتائج تلك الحرب تمس سيادة الدولة ومصير الشعب بأكمله . ومن ثم إذا رفض البرلمان فلا يمكن إعلان تلك الحرب .

ب- عقد المعاهدات :

عقد المعاهدات هو أيضاً إختصاص يباشره الملك عن طريق الوزارة المسئولة ، ومن ثم يكون التوقيع الرسمى على المعاهدات بناء على مرسوم يحمل إمضاء رئيس الوزارة والوزراء المختصين .

وقد فرق الدستور فى المادة ٤٦ السابقة بين نوعين من المعاهدات :

هناك طائفة هامة من المعاهدات تطلب الدستور بشأنها ضرورة موافقة البرلمان عليها بعد عقدها ، وذلك حتى تكون نافذة ، وبالتالى يجب أن تصدر تلك المعاهدات فى شكل قوانين . وهذه المعاهدات نصت عليها الفقرة الثانية من المادة ٤٦ ، وهى معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة

---

(١) لأنه فى الحرب الدفاعية لابد أن تعمل الحكومة مباشرة على الدفاع عن الدولة ضد العدوان ، وعادة لا يتيسر لها عرض الأمر مسبقاً على البرلمان ، لأن السرعة فى العمل الدفاعى واجبة .

وكذلك جميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها ، أو نفقات إضافية على خزائنها ، أو مساس بحقوق المواطنين [1] .

أما باقى المعاهدات ، فلم يشترط الدستور موافقة البرلمان عليها من أجل نفاذها ، وبالتالى تكون نهائية ونافذة منذ إبرامها والتوقيع عليها من جانب السلطة التنفيذية وحدها ، فقط أشارت المادة ٤٦ إلى مجرد إبلاغ البرلمان بهذه المعاهدات لإعلامه بها .

المطلب الثالث

العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

يتميز النظام البرلمانى التى أخذ به دستور ١٩٢٣ بوجود علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وهذه العلاقة تتمثل فى التعاون والرقابة على نحو تبادلى بين هاتين السلطتين .

وفى دراستنا لهذه العلاقة المتبادلة فى دستور ١٩٢٣ ، سنركز على رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، ومن الناحية المقابلة ، رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

١- رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

وسائل رقابة البرلمان على الحكومة أربع : السؤال ، الاستجواب ، إجراء التحقيق ، والمسئولية الوزارية . ونتناول هذه الوسائل على وجه التفصيل :

---

(١) ومن قبيل تلك المعاهدات التى وافق عليها البرلمان : معاهدة ، الصداقة ، بين مصر وإنجلترا لعام ١٩٣٦ ، فبعد التوقيع الرسمى عليها بمقتضى مرسوم ، وافق عليها البرلمان بقانون صدر فى ٢٠ نوفمبر ١٩٣٦ . وأيضاً معاهدة مونترو التى ألغت الإمتيازات الأجنبية فى مصر فى عام ١٩٣٧ ، فبعد التوقيع عليها بمرسوم ، وافق عليها البرلمان بقانون بتاريخ ٢٤ يوليه ١٩٣٧ – أنظر: الدكتور السيد صبرى، المرجع السابق ص ٥٥٩ – ٥٦٠ .

أولاً : السؤال :

لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق فى توجيه الأسئلة إلى الوزراء ، وفى هذا نصت المادة ١٠٧ من دستور ١٩٢٣ على أن « لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه المبين باللائحة الداخلية لكل مجلس » .

وحق السؤال يعنى حق عضو البرلمان فى طلب إيضاحات عن مسألة معينة من الوزير المختص بتلك المسألة . والسؤال يقيم علاقة مباشرة بين عضو البرلمان والوزير الموجه إليه السؤال ، وتنحصر المناقشة بينهما فلا يتدخل فيها أعضاء البرلمان الآخرين (١) ، ومن حق من تقدم بالسؤال أن يتنازل عنه ، كما من حقه أن يحول سؤاله إلى استجواب إذا وجد أن إجابة الوزير غير مقنعة (٢) .

ويبدو مما سبق أن السؤال هو وسيلة أعضاء البرلمان من أجل طلب الإيضاحات الكافية عن تصرفات الوزارة ، ولكنه لا يؤدى بذاته إلى إجراء مناقشة عامة أو إتخاذ أى قرار (٣) .

ثانيا : الاستجواب :

وحق أعضاء البرلمان فى توجيه الاستجواب إلى الوزراء ، نصت عليه المادة ١٠٧ سالفة الذكر .

والاستجواب أهم وأخطر من السؤال ، لأن عضو البرلمان الذى يقدمه لا

---

(١) وفى هذا المعنى نصت المادة ١٥١ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أن لا يجوز أن يمضى السؤال أكثر من عضو واحد ولا أن يوجه إلا لوزير واحد . كما نصت المادة ١٥٣ من نفس اللائحة على أن للعضو الذى وجه السؤال دون غيره ، الحق فى أن يستوضح الوزير عقب إدلائه بالإجابة ، أو يرد عليه ولكن بإيجاز ومرة وحدة . أنظر : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٥٦٦ .

(٢) أنظر : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٤٢٠ .

(٣) الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٥٦٧ .

يقصد منه مجرد استيضاح أمر من الأمور ، كما هو الحال فى السؤال ، وإنما يقصد إنتقاد سياسة الوزارة فى مسألة معينة ، أى حق محاسبة الوزارة كلها أو أحد الوزراء عن تصرف عام معين [1] .

وعلى خلاف السؤال ، الإستجواب يؤدى إلى فتح مناقشة عامة فى البرلمان ولجميع الأعضاء الإشتراك فيها، وحتى إذا تنازل عنه من تقدم به، للبرلمان مع ذلك الاستمرار فى بحثه ومناقشته متى تبناه أحد الأعضاء .

والاستجواب قد يترتب عليه طرح مسألة الثقة بأحد الوزراء ، أو بالوزارة كلها، وذلك إذا لم تكن إجابات وبيانات الوزراء مقنعة للمستجوب أو للبرلمان .

ونظراً لخطورة الإستجواب ، فإنه من الضرورى إعطاء الوزير أو الوزراء الموجه إليهم الإستجواب الوقت الكافى لإعداد دفاعهم . ولهذا نصت المادة ١٠٧ من الدستور على أن مناقشة الاستجواب لا تجرى إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ، وتستثنى حالة الإستعجال ولكن بشرط موافقة الوزير المعنى بالإستجواب .

ثالثا : إجراء التحقيق :

للبرلمان حق إجراء تحقيق مباشر من أجل فحص ومراجعة بعض الأعمال الحكومية ، أو من أجل معرفة عيوب ومساوئ إحدى المصالح أو الإدارات العامة . وقد نصت المادة ١٠٨ على هذا الحق للبرلمان فقالت « لكل مجلس حق إجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخلة فى حدود إختصاصه » .

ولمباشرة حقه فى التحقيق ، يقوم البرلمان عادة بتشكيل لجنة تجمع عدداً من بين أعضائه للقيام بهذا الإجراء. وهذه اللجنة تستطيع أن تستدعى ما تريد مناقشتهم من الموظفين ، كما أن لها أن تطلب أى دوسيه أو ملف لبحثه ، حتى تصل إلى وجه الحقيقة فى موضوع التحقيق ، وتنتهى إلى تقرير تعرضه على البرلمان ليتخذ ما يراه من القرارات .

---

(١) الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ص ٤١٦ ، ٤١٧ ، الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٤٢٠ ، ٤٢١ .

رابعا : المسئولية الوزارية :

والمسئولية الوزارية من نوعين : مسئولية سياسية ، ومسئولية جنائية .

أ- المسئولية السياسية :

فى النظام البرلمانى الذى أخذ به دستور ١٩٢٣ تكون الوزارة مسئولة سياسيًا أمام البرلمان عن أعمالها المتعلقة بشئون الدولة والحكم ، ومسئوليتها هذه ليست سوى نتيجة لمباشرتها الفعلية للسلطة التنفيذية ، فالقاعدة هى أنه حيث توجد السلطة يجب أن تتحقق المسئولية .

أما رئيس الدولة البرلمانى وهو الملك فى دستور ١٩٢٣ ، فهو غير مسئول سياسياً . فذاته مصونة لا تمس وهذا يرجع إلى القاعدة العامة هى أن رئيس الدولة البرلمانى لا يمارس السلطة الفعلية . والمسئولية السياسية للوزارة فى دستور ١٩٢٣ لا تتقرر إلا أمام مجلس النواب ، فلا يملك مجلس الشيوخ إذن التصدى لها وسبب ذلك هو أن مجلس النواب منتخب بأجمعه من الشعب فى حين أن ثلثى أعضاء مجلس الشيوخ معينون بواسطة السلطة التنفيذية .

وقد نصت المادة ٦١ من الدستور على مسئولية الوزارة السياسية فقالت : « الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة ، وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته » . ومن هذا النص يبين أن الدستور قد قرر المسئولية السياسية للوزارة بنوعيها : المسئولية التضامنية لكل الوزارة ، والمسئولية الفردية لكل وزير على حدة .

المسئولية التضامنية : الوزارة بكامل هيئتها وعلى وجه التضامن مسئولة سياسياً أمام مجلس النواب ، وذلك عن السياسة العامة للدولة . وهو ما نصت عليه المادة ٦١ من الدستور [١] .

---

(١) ويلاحظ أن مجرد مخالفة البرلمان للحكومة فى شأن مسألة قليلة الأهمية ، أو بصدد مشروع قانون لا يتصل مباشرة بالسياسة العامة ، لا يوجب تحريك مسئولية الوزارة واستقالتها .

والوزارة مسئولة أيضاً مسئولية تضامنية عن أعمال الملك رئيس الدولة ، متى تعلقت هذه الأعمال بشئون الدولة . وهذا يعنى أنه فى الحدود الإستثنائية التى قرر فيها دستور ١٩٢٣ للملك اختصاصات شخصية يمارسها بعيداً عن مشاركة ورقابة الوزارة، تكون هذه الوزارة مع ذلك مسئولية سياسياً أمام مجلس النواب عن تلك الإختصاصات الشخصية للملك ، برغم عدم تدخلها فى مباشرة تلك الأعمال . وهذا تطبيقًا للقاعدة التى وضعتها المادة ٦٢ من الدستور التى ذكرت أن «أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزارة من المسئولية بحال» ويلاحظ أنه حتى خطب رئيس الدولة ومراسلاته وبرقياته تسأل عنها الوزارة ، طالما كان لها أثراً سياسياً (١) .

والمسئولية التضامنية للوزارة تظهر عملاً فى طرح الثقة بالوزارة، فإذا ما قام مجلس النواب بالإقتراع على الثقة ، وقررت أغلبية أعضائه مسئولية الوزارة ، أصبح واجباً عليها أن تستقيل . وهذا هو ما قضت به المادة ٦٥ من الدستور : «إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل ...» .

لكن الدستور لم يحدد أغلبية خاصة لقرار مجلس النواب بعدم الثقة ، وبناء على ذلك تطبق القاعدة العامة فى الدستور ، وهى أنه يجب أن يحضر جلسة الاقتراع على الثقة أغلبية مجلس النواب ، ويجب أن يصدر القرار بعدم الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين (أى النصف + واحد) (٢) .

المسئولية الفردية : ونصت عليها المادة ٦١ من الدستور سالفة الذكر ، فقررت أن كل وزير مسئول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته .

ومن الطبيعى أن يكون الوزير مسئولاً فقط عن أعمال وزارته ، لأن السياسة العامة للدولة ليست من سلطة الوزير وإنما يقررها مجلس الوزراء ،

---

(١) الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٥٧٦ .

(٢) الدكتور محسن خليل – المرجع السابق ص ٤٢٤ .

وبالتالى لا يسأل عنها وزير بعينه ، إذن مسئولية الوزير أمام مجلس النواب تكون فقط عن طريقة تنفيذه للسياسة العامة فى حدود وزارته ، فإذا ما وجد مجلس النواب أن سياسة الوزير فى تنفيذ مهام وزارته معيبة ولا تترجم بأمانة السياسة العامة للدولة ، فله أن يقرر مسئولية هذا الوزير السياسية ، ومتى قرر مجلس النواب عدم ثقته به تحتم على هذا الوزير أن يستقيل فوراً ، وذلك طبقاً للمادة ٦٥ من الدستور .

ضمانات جدية المسئولية الوزارية : لما كانت المسئولية السياسية للوزارة مسألة هامة وخطيرة ، إذ يترتب عليها إسقاط الوزارات ، نجد أن الدساتير تحيط هذه المسئولية ببعض الضمانات التى تهدف إلى الجدية فى إستعمال البرلمان لهذا السلاح الخطير [١] ، فإسقاط الوزارات وأن كان من سلطة البرلمان تقريره فى النظم البرلمانية ، إلا أنه قد يترتب عليه ظاهرة عدم الاستقرار الوزارى : وهى ظاهرة ضارة [٢]، لهذا تبدو الحاجة لتلك الضمانات التى تكفل التروى والتدبر من جانب أعضاء البرلمان قبل الإقدام على تقرير عدم الثقة بالوزارة أو بأحد أعضائها .

ويمكن إجمال الضمانات التى قررها دستور ١٩٢٣ على النحو الآتى :

١- نظراً لأن الإستجواب قد يؤدى إلى طرح الثقة بالوزارة ، أو بوزير من الوزراء ، لهذا قرر الدستور فى المادة ١٠٧ عدم جواز مناقشة الإستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ، اللهم إلا فى حالة الإستعجال وبشرط أن يوافق الوزير المقصود بالإستجواب على المناقشة الفورية . وقد سبق لنا بيان ذلك عند كلامنا عن حق البرلمان فى الاستجواب .

(١) أنظر فى شأن أمثلة مختارة من الدساتير الأجنبية : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٥٧٩ .

(٢) إذ يؤدى عدم الإستقرار الوزارى إلى عدم استقرار السياسية العامة فى الدولة ، نظراً لأن كل وزارة جديدة قد تقرر سياسة عامة مخالفة لمن سبقتها ، مما يؤدى إلى اضطراب المصالح العامة .

٢- إذا أراد مجلس النواب الاقتراع على مسألة الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء ، قرر الدستور فى المادة ١٠١ أن من حق الوزراء أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام ، وهذه المدة تضاف لمدة الثمانية أيام الأخرى المقررة فى حالة الاستجواب . ولا شك أن هذا الضمان المضاف للضمان السابق يساهم فى استعداد الوزارة وفى تثبيت أقدامها [١] ، ويدعو إلى التروى والتأنى والتحقق .

٣- والضمانة الثالثة تبدو فى طريقة الإقتراع على مسألة الثقة . فالمادة ١٠١ اشترطت أن يكون أخذ الأصوات عند الإقتراع بالثقة بطريق المناداة على الأعضاء باسمائهم وبصوت عال. والهدف من تلك العلانية المؤكدة هو منع المؤامرات الخفية فى كواليس المجالس النيابية [٢] .

ب- المسئولية الجنائية :

بالإضافة للمسئولية السياسية للوزارة عن أمور الحكم والإدارة ، تنظم الدساتير عادة المسئولية الجنائية للوزراء ، وذلك عن الجرائم التى تقع منهم أثناء أداء وظائفهم . وغالبًا ما يتدخل البرلمان فى تحريك هذه المسئولية الجنائية فى مرحلة الإتهام وكذلك مرحلة المحاكمة . ونعرض فيما يلى التنظيم الذى وضعته دستور ١٩٢٣ .

سلطة الإتهام : أعطى الدستور سلطة إتهام الوزراء لمجلس النواب وحده ، وهذا هو ما نصت عليه المادة ٦٦ من الدستور : « لمجلس النواب وحده حق إتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ... » وقد تطلبت المادة ٦٦ أغلبية خاصة لهذا الإتهام فقالت « ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثى الآراء » .

وقررت المادة ٧١ من الدستور أنه إذا اتهم مجلس النواب وزيراً ما ، فيجب وقف هذا الوزير عن العمل حتى صدور الحكم فى حقه من الجهة

---

(١) الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٦٤٧ .

(٢) الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٥٧٨ .

المختصة بمحاكمته . كما قضت هذه المادة بأن ترك الوزير لوزارته لا يمنع من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكمته .

سلطة المحاكمة: نص الدستور على أن سلطة محاكمة الوزراء هى مجلس خاص يسمى مجلس الأحكام المخصوص . وهذا هو ما بينته المادة ٦٦ فى فقرتها الثانية : « ولمجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم ، ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الإتهام أمام ذلك المجلس » .

أما عن طريقة تشكيل مجلس الأحكام المخصوص ، فقد حددتها المادة ٦٧ من الدستور التى ذكرت أن المجلس يتكون من « رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيساً ومن ستة عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك » .

ويبدو من هذه المادة أن مجلس المحاكمة يجمع بين العناصر السياسية والعناصر القضائية والعناصر السياسية تتمثل فى بعض أعضاء مجلس الشيوخ، وهكذا بينما تكون سلطة الإتهام لمجلس النواب وحده كما رأينا فإن مجلس الشيوخ يتدخل فى سلطة المحاكمة . ونصت المادة ٦٩ من الدستور على أن الأحكام المقررة للعقوبة تصدر من مجلس الأحكام بأغلبية اثنتى عشر صوتاً، وهى أغلبية كبيرة لأن جميع أعضاء المجلس سبعة عشر عضواً (١) .

أنواع الجرائم التى يعاقب عليها الوزراء: الجرائم التى يعاقب عليها الوزراء من نوعين : أولاً : الجرائم العادية التى وردت فى قانون العقوبات ،

---

(١) أما عن إجراءات المحاكمة ، فقد نصت المادة ٧٠ من الدستور على أنه « إلى حين صدور قانون خاص، ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء » . وقد صدر فيما بعد المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٤٩ بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٤٩ ببيان الإجراءات التى تتبع أمام مجلس الأحكام المخصوص . أنظر : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص٦٣٦ وما بعدها .

وثانياً : جرائم خاصة لم يتضمنها قانون العقوبات ، ولكن ينظمها عادة قانون خاص . وهذا بينته المادة ٦٨ من الدستور فنصت على أن « يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه، وتبين فى قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات » .

٢- رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

فى مقابل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، تملك تلك السلطة الأخيرة وسائل للرقابة على السلطة التشريعية . وهذا هو جوهر العلاقة المتبادلة بين السلطات العامة التى يقررها النظام البرلمانى ، الذى أخذ به دستور ١٩٢٣ .

وفى ظل هذا الدستور ، يمكن حصر وسائل السلطة التنفيذية فى رقابتها على السلطة التشريعية فى ثلاث وسائل : حق التدخل فى تكوين البرلمان ، حق التدخل فى إنعقاد البرلمان ، وأخيراً حق حل مجلس النواب. ونتناول هذه الوسائل على التوالى :

أولاً : حق التدخل فى تكوين البرلمان :

نحن نعلم أن البرلمان فى دستور ١٩٢٣ يتكون من مجلسين : مجلس النواب ومجلس الشيوخ . وتتدخل السلطة التنفيذية فى تكوين البرلمان من ناحيتين ، أولاً من ناحية اشرافها على إجراء الإنتخابات لعضوية مجلسى البرلمان، وثانياً من ناحية أنها تقوم بتعيين جانب من أعضاء مجلس الشيوخ.

فمن ناحية الإشراف على إجراء الإنتخابات ، يعطى قانون الإنتخاب السلطة التنفيذية حق الدعوة لإجراء إنتخابات مجلسى البرلمان ، ويكون ذلك بمرسوم بالنسبة للإنتخابات العامة وبقرار من وزير الداخلية بالنسبة للإنتخابات التكميلية (م٢٤) . كما تقوم السلطة التنفيذية بكافة الأعمال اللازمة لتنظيم عملية الإنتخاب .

ومن ناحية تعيين جانب من أعضاء مجلس السيوخ ، نص الدستور على أن السلطة التنفيذية تقوم بتعيين خمسى أعضاء هذا المجلس (م٧٤) ، ويكون

ذلك بمرسوم يحمل توقيع الوزارة . كذلك تعين السلطة التنفيذية رئيس مجلس الشيوخ بمقتضى مرسوم أيضاً (م٨٠) .

ثانيًا : حق التدخل فى إنعقاد البرلمان :

البرلمان أثناء مدة نيابته يقوم بأعماله من خلال دور إنعقاده السنوى ، وهو ما يسمى بدور الإنعقاد العادى [1] ، ولكن قد ينعقد البرلمان أحياناً فى دور إنعقاد غير عادى لأسباب حددها الدستور . والسلطة التنفيذية طبقًا للدستور هى التى لها حق دعوة البرلمان لدور الإنعقاد العادى ، وفض هذا الإنعقاد وتأجيله ، كما أنها تقوم أيضًا بدعوة البرلمان لدور الإنعقاد غير العادى وفضه . على أن الدستور قد وضع قيوداً على السلطة التنفيذية فى الحالتين كما سنفصله الآن .

أ- حق دعوة البرلمان إلى دور الإنعقاد العادى وفضه وتأجيله :

نص الدستور فى المادة ٩٦ على أنه « يدعو الملك البرلمان سنوياً إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بقوة القانون فى اليوم المذكور » . فالدستور إذن قد قرر للسلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان لدور الإنعقاد العادى ، وتكون الدعوة بمقتضى مرسوم ، ولكن المادة ٩٦ قيدت هذا الحق بأن الدعوة يجب أن تتم قبل يوم السبت الثالث من نوفمبر ، وإلا يكون من حق البرلمان أن يعقد جلساته من تلقاء نفسه وبقوة القانون ، وتعبير بقوة القانون يعنى أن الإنعقاد حق للبرلمان وواجب عليه فى نفس الوقت .

---

(١) دور الإنعقاد العادى فى كل عام يختلف عما يسمى بالفصل التشريعى ، ويقصد بالفصل التشريعى مدة نيابة البرلمان (وهى خمس سنوات بالنسبة لمجلس النواب وعشر سنوات بالنسبة لمجلس الشيوخ) . وقد ينتهى الفصل التشريعى قبل إنتهاء هذه المدة لأسباب غير عادية ، وهى حل مجلس النواب أو تعطيل الحياة النيابية تماماً . أنظر فى هذا : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٤١٣ الهامش .

أيضًا نصت المادة ٩٦ سالفة الذكر على حق الملك فى فض إنعقاد البرلمان بناء على مرسوم ، لكن هذه المادة قيدت هذا الحق ، فاشترطت أن يدوم إنعقاد البرلمان مدة ستة أشهر على الأقل . كما أن هناك قيداً آخر على حق فض الإنعقاد نصت عليه المادة ١٤٠ من الدستور ، فقد قررت هذه المادة أنه لا يجوز فض دور إنعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية ، وقد يتجاوز ذلك مدة الستة أشهر .

وأخيراً نصت المادة ٣٩ من الدستور على حق الملك فى تأجيل إنعقاد البرلمان خلال دور الإنعقاد ، ويكون التأجيل بمقتضى مرسوم ، ولكن هذه المادة قيدت حق التأجيل بقيدين : من ناحية لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ، ومن ناحية أخرى لا يجوز أن يتكرر التأجيل فى دور الإنعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

ب- دعوة البرلمان لدور إنعقاد غير عادى وفضه :

أثناء عطلة البرلمان السنوية ، قد تستدعى الضرورة الإسراع بعقد البرلمان للنظر فى أمور طارئة ، وإنعقاد البرلمان فى هذه الظروف يسمى بدور الإنعقاد غير العادى .

وقد نص الدستور على حق السلطة التنفيذية فى دعوة البرلمان لدور الإنعقاد غير العادى ، وحقها فى فض هذا الدور ، وهذا ما قررته المادة ٤٠ بقولها : « للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى إجتماعات غير عادية ، ويعلن الملك فض الإجتماع غير العادى » . وتتم الدعوة للإنعقاد غير العادى فى شكل مرسوم ، وكذلك يكون فض هذا الإنعقاد بمرسوم .

غير أن الدستور ، نص على حالات أوجب فيها على السلطة التنفيذية دعوة البرلمان حتماً إلى دور إنعقاد غير عادى ، وهذه الحالات ثلاثة هى :

١- الحالة الأولى : هى ما إذا تقدمت الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين بعريضة ، مطالبة فيها بدعوة البرلمان للإنعقاد ، وذلك طبقاً للمادة ٤٠ من الدستور سالفة الذكر .

٢- **الحالة الثانية :** هى حالة لوائح الضرورة ، التى تصدرها السلطة التنفيذية فى شكل مراسيم لها قوة القانون . وذلك فيما بين أدوار الإنعقاد العادى للبرلمان ، فقد نصت المادة ٤١ من الدستور فى هذه الحالة أنه « يجب دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول إجتماع له » .

٣- **الحالة الثالثة :** هى حالة الأحكام العرفية ، فقد قضت المادة ٤٥ من الدستور بأنه إذا أعلن الملك الأحكام العرفية فى غير أدوار إنعقاد البرلمان ، وجبت دعوة البرلمان للإجتماع على وجه السرعة . ويكون ذلك بالطبع فى دور إنعقاد غير عادى .

ومن ناحية أخرى ، هناك حالتان أوجب فيهما الدستور على البرلمان أن يجتمع بقوة القانون، أى من تلقاء نفسه ، وبدون دعوة من السلطة التنفيذية:

١- **الحالة الأولى :** هى حالة وفاة الملك ، فقد نصت المادة ٥٣ من الدستور على أنه « على أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة . فإذا كان مجلس النواب منحلاً وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للإجتماع يتجاوز اليوم العاشر فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه » .

٢- **الحالة الثانية :** هى حالة خلو العرش . فقد قضت المادة ٥٤ من الدستور بأنه « فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له ... يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً فى هيئة مؤتمر لإختيار الملك . ويقع هذا الإختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت إجتماعهما... » .

ثالثا : حق حل مجلس النواب :

حق حل البرلمان ، هو أهم سلاح يعطيه النظام البرلمانى للسلطة التنفيذية ، فى مقابل وفى مواجهة حق البرلمان فى تقرير المسئولية السياسية للوزارة وإسقاطها .

وحق الحل يعنى حق السلطة التنفيذية فى إنهاء مدة نيابة البرلمان أو أحد مجلسيه قبل إنتهاء المدة التى قررها الدستور للفصل التشريعى (١) .

وقد قرر دستور ١٩٢٣ حق الحل للحكومة فنص فى المادة ٣٨ منه على أن « للملك حق حل مجلس النواب » . ويلاحظ أن حق الحل ينصب على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ الذى لا يجوز حله ، والحكمة من هذا هى أن مجلس النواب هو وحده الذى له حق تقرير مسئولية الوزارة ، ومن ثم كان من الطبيعى أن يكون حق الحل قاصراً على مجلس النواب وحده .

ويلاحظ أيضاً أن الملك يستعمل حق الحل عن طريق وزرائه حسب منطق النظام البرلمانى لدستور ١٩٢٣ ، ومن ثم يكون حل البرلمان بمقتضى مرسوم .

والصورة الأساسية لحق الحل هى ما يسمى بالحل الوزارى ، وهذا يعنى أن يكون حل مجلس النواب بناء على طلب الوزارة التى تسعى لإستصدار مرسوم الحل نظراً للنزاع القائم بينها وبين البرلمان . وهذا الحل الوزارى هو الذى يتفق مع جوهر حق الحل كسلاح يوازى ويقابل مسئولية الوزارة السياسية أمام مجلس النواب .

---

(١) ظهر حق الحل لأول مرة فى إنجلترا مهد النظام البرلمانى ، وبعد أن كان حقاً مطلقاً للملك أصبح فيما بعد حقاً للوزارة المسئولة ثم بدأ ينتشر حق الوزارة فى حل البرلمان فى الدول الأخرى وغدا من الخصائص الجوهرية للنظام البرلمانى القائم على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات العامة . أنظر : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص٦١٤ - ٦١٥ . وقد أثار حق حل البرلمان نقاشاً بالذات فى فرنسا ، فقد وجه إليه بعض الاعتراضات من أهمها أنه مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات ، كما أنه مناف لمبدأ سيادة الأمة التى اختارت نوابها . لكن هذا النقد مردود عليه من حيث أن حق السلطة التنفيذية فى حل البرلمان يوازى ويقابل بطريقة عادلة حق البرلمان فى مساءلة السلطة التنفيذية ، كما أن حق الحل لا يتنافى فى جوهره مع مبدأ سيادة الأمة ، لأن الحل يعنى فى النهاية الاحتكام إلى الأمة نفسها فى النزاع الذى قام بين الحكومة والبرلمان . أنظر فى ذلك : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٦١٤ وما بعدها - الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص٦٤٩ - الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم - المرجع السابق ص ٤٧٤ .

على أن هناك صورة أخرى لحق الحل ، وهى ما يسمى بالحل الرياسى أو الملكى ، الذى يتم بناء على رغبة الملك رئيس الدولة ، بمعنى أن تكون فكرة الحل هى فكرته الشخصية وليست بطلب من الوزارة . ويكون ذلك إذا رأى رئيس الدولة أن البرلمان ووزارة الأغلبية لا يمثلان الأمة نتيجة تغير الظروف والأحداث . وفى هذه الحالة يقيل الملك وزارة الأغلبية البرلمانية ويعين وزارة أخرى لا تتمتع بالأغلبية، وتقوم هذه الوزارة الأخيرة باستصدار مرسوم حل مجلس النواب .

ويتجه الفقه المصرى إلى أن دستور ١٩٢٣ يسمح بوجود حق الحل الرياسى أو الملكى إلى جانب حق الحل الوزارى ، وقد جرى العمل على ذلك أثناء تطبيق الدستور .

وفى حالة الحل الوزارى ، كما فى حالة الحل الرياسى أو الملكى ، يكون الإحتكام إلى الشعب عند إجراء الإنتخابات من أجل تكوين مجلس النواب الجديد .

الضمانات المقررة لعدم إساءة إستعمال حق الحل :

تقرر الدساتير ضمانات تهدف إلى تجنب سوء إستعمال حق الحل من جانب السلطة التنفيذية ، ذلك أن حل البرلمان لو أسئ إستخدامه فقد يؤدى إلى تعطيل الحياة النيابية وإلى الحكم الديكتاتورى ، وذلك مثلاً لو أن الحكومة عمدت إلى عدم الإسراع فى إجراء الإنتخابات الجديدة لتكوين البرلمان الجديد .

وقد نص دستور ١٩٢٣ على ضمانتين حتى لا ينحرف حق حل مجلس النواب عن غايته :

أ- **الضمانة الأولى :** قررتها المادة ٨٨ من الدستور التى نصت على أنه « إذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر » فلا يجوز إذن حل مجلس النواب مرتين لنفس السبب . وهذا الحكم

منطقى لأنه إذا كان الحل يعنى الإحتكام إلى الأمة لمعرفة رأيها ، فالأمة قد أبدت هذا الرأى فى الإنتخابات التى أعقبت الحل الأول ، ولا داعى ولا معنى لإعادة إستفتاء الأمة مرة أخرى عن نفس الأمر (١) .

ب- **الضمانة الثانية** : نصت عليها المادة ٨٩ من الدستور ، التى قررت أن «الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لإجراء إنتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لإجتماع المجلس الجديد فى العشرة أيام التالية لتمام الإنتخاب» (٢) . وحكمة تحديد هذه المواعيد المتقاربة هى عدم إعطاء الفرصة للسلطة التنفيذية لإرجاء الإنتخابات على هواها ، يؤدى إلى الديكتاتورية ، سيما وأن حل مجلس النواب يترتب عليه بنص الدستور وقف جلسات مجلس الشيوخ (م٨١ من الدستور) .

وبهذا ننتهى من دراسة دستور ١٩٢٣ أول دستور فى مصر يقيم نظاماً دستورياً صحيحاً ، لكن للأسف تطبيق الدستور لم يكن هو التطبيق الصحيح والأمين دائمًا ، كما سنرى فى الفصل التالى ، فقد حدثت أزمات سياسية أثناء تطبيق دستور ١٩٢٣ وأدى ذلك إلى إلغائه فى عام ١٩٣٠ واصدار دستور جديد أقل ديمقراطية بكثير من دستور ١٩٢٣ . وكأن اقامة الديمقراطية فى مصر أمر محرم على الشعب المصرى .

---

(١) أنظر فى هذا المعنى : الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص٦٢٣ .

(٢) يلاحظ أن نص المادة يشير إلى دعوة «المندوبين» لإجراء الإنتخابات الجديدة ولم يتكلم عن دعوة «الناخبين» . والسبب فى ذلك أن قانون الإنتخاب الأول رقم ١١ لعام ١٩٢٣ لم يكن يأخذ بنظام الإنتخاب المباشر من درجة واحدة ، وإنما أخذ بنظام الإنتخاب غير المباشر (على درجتين بالنسبة لإنتخاب أعضاء مجلس النواب وعلى ثلاث درجات بالنسبة لإنتخاب أعضاء مجلس الشيوخ) ، ولكن تعدل نظام الإنتخاب فيما بعد نحو الإنتخاب المباشر .

الفصل الثانى

نظام الحكم فى دستور ١٩٣٠

لم يعمر دستور ١٩٢٣ طويلاً ، إذ تم إلغاؤه رسمياً فى ١٩٣٠ بأمر ملكى تضمن أيضاً إصدار دستور جديد معروف فى الفقه باسم دستور ١٩٣٠ ، وكان هذا الدستور الجديد أقل ديمقراطية إلى حد كبير ويتسم بالتالى بطابع رجعى بالمقارنة بالنظام الدستورى الديمقراطى الصحيح الذى تضمنه دستور ١٩٢٣ .

ولكن دستور ١٩٣٠ لم يزد تطبيقه عن خمس سنوات ، فنتيجة ضغط ومقاومة الأمة لهذا الدستور الرجعى ، تم إلغاؤه وإصدار أمر ملكى يعيد العمل بدستور ١٩٢٣ وكان ذلك فى ديسمبر ١٩٣٥ . وعاد بالتالى دستور ١٩٢٣ للتطبيق حتى قيام ثورة ١٩٥٢ التى ألغت نهائيًا دستور ١٩٢٣ ، وفتحت صفحات جديدة للأنظمة الدستورية فى العهد الجمهورى .

وسوف نقسم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : اضطراب الحياة السياسية وإلغاء دستور ١٩٢٣ وإصدار دستور ١٩٣٠ .

المبحث الثانى : الطابع الرجعى لدستور ١٩٣٠ بالمقارنة بدستور ١٩٢٣ .

المبحث الثالث : إعادة العمل بدستور ١٩٢٣ حتى قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ .

المبحث الأول

اضطراب الحياة السياسية وإلغاء دستور ١٩٢٣ وإصدار دستور ١٩٣٠

كان دستور ١٩٢٣ ديمقراطيًا فى أفكاره ومبادئه ، وقد أخذ بالقواعد الصحيحة للنظام البرلمانى والنظام النيابى ، أى أن هذا الدستور قد تضمن نظاماً دستورياً ديمقراطيًا كاملاً ، وكان مأمولاً أن يطبق الدستور بطريقة ديمقراطية تتناسب مع ما تضمنه من مبادئ نظرية .

وبالفعل كانت البداية فى التطبيق سليمة وصحيحة ، إذ تمت الإنتخابات الأولى لتكوين البرلمان بطريقة نزيهة فى ٢ يناير ١٩٢٤ وفاز فيها حزب الوفد بزعامة سعد زغلول بأغلبية كبيرة (١) ، وتولى سعد رئاسة أول وزارة فى مصر فى ظل دستور ١٩٢٣ .

لكن ما لبثت مصر تبدأ حياة سياسية سليمة حتى بدأت الأزمات تتوالى والاضطرابات السياسية تتلاحق فكان عدم إستقرار الحكم هو الطابع العام أثناء تطبيق دستور ١٩٢٣ . ولو بحثنا عن السبب الحقيقى وراء هذه الأحداث والأزمات ، لوجدناه متمثلاً أولاً فى مسلك الملك . فكان الملك يفتعل كثيراً من الخلافات مع وزارات الأغلبية البرلمانية ومع البرلمان الذى يساندها ، وكان الهدف من ذلك هو محاولات الملك من أجل إستعادة السلطة المطلقة التى كان يتمتع بها أجداده ، فقد جاء الدستور ديمقراطياً أكثر من اللازم وحرمه من متعة الحكم المطلق ، وبالتالى كان يسعى جاهداً لإنتهاز الفرص وافتعالها ، وكان فى سبيل سعيه يستعين فى كثير من الأحيان بوزارات أقلية برلمانية لكى تحقق له ما يريد .

---

(١) ودليل نزاهة هذه الإنتخابات هو سقوط رئيس الوزراء الذى نظمها ، وهو يحيى إبراهيم .
أنظر : الدكتور مصطفى أبو زيد ، النظام الدستورى للجمهورية العربية المتحدة ، المرجع السابق ، ص ٢٩١ .

وسبب آخر جوهرى كان وراء الإنحرافات فى تطبيق الدستور هو الإحتلال الإنجليزى لمصر ، ذلك أن تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ وأن كان قد اعترف لمصر باستقلالها ، إلا أنه لم ينه إحتلال قواتها لمصر ، إلى جانب وجود خبراء الإحتلال الإنجليزى السياسيين والعسكريين ، فكانت إنجلترا تؤازر القصر ، وتسعى مثله لإضعاف الروح القومية الدستورية ، وتعمل على التدخل فى الأحداث (١) .

مظاهر اضطراب الحياة السياسية :

كانت هناك مظاهر عديدة لإضطراب الحياة السياسية أثناء تطبيق دستور ١٩٢٣ وفيما يلى بعض الأمثلة الهامة على ذلك :

أ- إفتعال الملك للأزمات مع وزارات الأغلبية البرلمانية :

كثيراً ما أثار الملك خلافات مع وزارات الأغلبية من أجل توسيع إختصاصاته التى حددها الدستور، وقد وصل به الأمر إلى إقالة هذه الوزارات وتعيين وزارات أقلية تحقق أطماعه . ومن أمثلة ذلك :

١ – محاولة الملك الإستئثار وحده بحق تعيين خمسى أعضاء مجلس الشيوخ المعينين . فقد رأينا ذلك عندما تعرضنا لبعض المشاكل التى أثارها تفسير الدستور ، وكانت دعوى الملك مخالفة تماماً لطبيعة النظام البرلمانى لدستور ١٩٢٣ التى تقضى بأن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ، وأثار الملك الأزمة مع وزارة سعد زغلول زعيم الأغلبية البرلمانية . وتمسك سعد بحق الوزارة فى هذا التعيين ، ولم ينته النزاع إلا بعد تحكيم عالم بلجيكى أفتى لصالح الوزارة (٢) .

٢ – الأزمة التى أثارها الملك فى تعيين موظفى القصر . فقد عين الملك حسن نشأت وكيلاً للديوان الملكى بأمر منه ، دون أخذ رأى الوزارة ،

(١) أنظر الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص ٢٩٨ .

(٢) برغم سلامة هذه الفتوى ، وقبول الملك لها ، إلا أن القصر فى مناسبات تالية عاود النزاع فى هذا الأمر .

مما أثار النزاع مرة أخرى فى عام ١٩٢٤ ، مع رئيس الوزارة سعد زغلول . وانتهى النزاع بفتوى من موسيو (بيولاكازيللى) رئيس لجنة قضايا الحكومة ، وقد جاءت الفتوى بحق الوزارة فى الاشتراك فى هذا التعيين . ولكن الملك أعاد اثارة نفس المشكلة فى عام ١٩٢٧ مع وزارة النحاس صاحبة الأغلبية الوفدية [١] .

٣- اقالة الملك لوزارات الأغلبية بالتعاون مع الإحتلال الإنجليزى ، تلاقت مصالح الملك التواق للحكم المطلق مع مصالح إنجلترا على التخلص من وزارات الأغلبية الوطنية . والمثال الأول على ذلك هو أنه عقب فشل محادثات سعد زغلول رئيس الوزراء مع إنجلترا لتسوية المسائل المعلقة بين البلدين ، كانت إنجلترا تضمر الحقد على سعد ، ولم يكن الملك أقل حقداً . وإنتهزت إنجلترا مقتل السردار الإنجليزى فى مصر السيرلى ستاك فى نوفمبر ١٩٢٤ لكى تتخلص إنجلترا من سعد ، فاعتبرته مسئولاً عن هذا الحادث وقدمت لسعد مطالب حتمت تحقيقها ، مما اضطر سعد زغلول إلى الإستقالة ، وكان التدبير بالإتفاق مع الملك الذى قبل الإستقالة فوراً [٢] .

والمثال الآخر هو اقالة الملك لوزارة النحاس الأولى فى ٢٥ يونيه ١٩٢٥ . بحجة تصدع الإئتلاف الوزارى بين حزبى الوفد والأحرار الدستوريين ، ولم يكن ذلك السبب صحيحاً لأن حزب الوفد وحده كانت له الأغلبية الكبرى فى البرلمان [٣] . والحقيقة أن هذه الإقالة كانت تنفيذاً لمخطط متفق عليه بين الملك وإنجلترا التى إستثارت غضباً لرفض مجلس الوزراء المصرى لمشروع معاهدة ثروت – تشمبرلن [٤] .

---

(١) وتكرر النزاع ذاته فى عام ١٩٣٦ وعام ١٩٣٧ فى عهد وزارة مصطفى النحاس أيضاً .

(٢) أنظر : الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ص ٢٩٢ .

(٣) الدكتور السيد صبرى ، المرجع السابق ص٥٧٣ – ٥٧٤ .

(٤) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص٢٩٤ . ويذكر أستاذنا الدكتور مصطفى =

ب- إنتهاك الدستور وتعطيل الحياة النيابية :

وصل الأمر بالسلطة التنفيذية إلى حد الخرق الصريح لأحكام الدستور ، وإلى حد تعطيل الحياة النيابية فى مصر ، ولو اقتصرنا فقط على الفترة التى سبقت إصدار دستور ١٩٣٠ ، فإننا نعطى هذين المثالين :

١- لجأت وزارة زيور باشا - وكانت وزارة أقلية - إلى حل مجلس النواب مرتين لنفس السبب فى ٢٤ ديسمبر ١٩٢٤ وفى ٢٣ مارس ١٩٢٥ ، مخالفة فى ذلك نص المادة ٨٨ من الدستور التى تمنع بشكل قاطع حل مجلس النواب مرتين عن أمر واحد « إذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر » .

فقد جاءت وزارة زيور عقب إستقالة سعد زغلول فى ٢٤ نوفمبر ١٩٢٤ ، وكان سعد قد إستقال بسبب مطالب إنجلترا الجائرة بعد مقتل سرداد الجيش المصرى الذى كان ضابطاً بريطانياً . وقام زيور بإستصدار مرسوم ملكى بحل مجلس النواب فى ٢٤ ديسمبر ١٩٢٤ ، نظراً لأن المجلس كان مؤيداً لسعد فى رفض مطالب إنجلترا فى حين أن زيور ومن ورائه الملك كانا متعاطفين مع تلك المطالب . وعقب الإنتخابات التى جاءت فى صالح سعد زغلول ، إنعقد مجلس النواب الجديد فى ٢٣ ديسمبر ١٩٢٥ وقرر إنتخاب سعد رئيسًا له ، وكان المفروض أن تستقيل وزارة زيور إلا أن الملك طلب منه الإستمرار فما كان من زيور إلا أن استصدر مرسومًا آخر بحل المجلس الجديد فى نفس يوم إنعقاده بحجة أن المجلس الجديد ينتهج نفس السياسة « الخاطئة » للمجلس السابق ، أى سياسة رفض مطالب إنجلترا .

٢- لكن الإنتهاك الأكثر خطورة للدستور تمثل فى تعطيل الحياة النيابية بالكامل فى عهد وزارة محمد محمود باشا ، فقام فى ١٩ يوليه ١٩٢٨

= أبو زيد أن إنجلترا أرادت معاقبة مصر على هذا الرفض ، فكانت إقالة الوزارة جزءاً من إنقلاب اشترك فيه الملك والإنجليز من أجل تعطيل الدستور والحياة النيابية .

بإستصدار أمر ملكى بحل مجلس النواب وكذلك مجلس الشيوخ ، برغم أن مجلس الشيوخ لا يجوز حله بنص الدستور ، وتعطلت الحياة النيابية حتى ٣١ أكتوبر ١٩٢٩ .

ظروف إصدار دستور ١٩٣٠ :

ولقد كان الحدث الأكبر والأخطر الذى أصاب دستور ١٩٢٣ فى وجوده نفسه هو إلغاء هذا الدستور وإصدار دستور جديد بأمر ملكى فى عام ١٩٣٠ .

وتفصيل ذلك أن الملك التواق لتوسيع سلطاته ، وجد أن إقالة الوزارات وحل مجلس النواب وتعطيل الحياة النيابية ، وجد أن كل هذه الوسائل غير مجدية ، وإتجه عزمه على العمل على التخلص من دستور ١٩٢٣ بالكامل ووضع دستور جديد أقل ديمقراطية وأكثر إستجابة لرغباته ، وللأسف لم يكن الملك يعدم وجود الشخصيات غير الوطنية التى ترضى أن تكون صنيعته ووسيلته لتحقيق أغراضه ، وقد اختار هذه المرة إسماعيل صدقى باشا ، الذى كان معروفاً بأنه عدو الدستور وعدو حقوق الشعب ، تماماً مثل زيور باشا ومحمد محمود باشا من قبل .

وهكذا عين الملك إسماعيل صدقى باشا رئيساً للوزراء فى ١٩ يونيه عام ١٩٣٠ ، الذى قام بإعداد الإنقلاب على دستور ١٩٢٣ ، فبدأ بتأجيل إنعقاد البرلمان شهراً إبتداء من ٢١ يونيه ١٩٣٠ ، وقبل إنتهاء الشهر المحدد إستصدر مرسوماً فى ١٢ يوليه بفض الدورة البرلمانية قبل اقرار البرلمان للميزانية ، مخالفاً بذلك حكم المادة ١٤٠ من الدستور وكذلك حكم المادة ٩٦ التى تستلزم دوام دور الإنعقاد مدة ستة أشهر على الأقل . وتم هذا الإنقلاب فى ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ حيث استصدر اسماعيل صدقى أمراً ملكياً بالغاء دستور ١٩٢٣ نهائياً وحل البرلمان ، وإصدار دستور ١٩٣٠ (١) .

---

(١) راجع : الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ص ٢٩٦ – ٢٩٧ – الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ص ٤٨٨ .

وقد جاء دستور ١٩٣٠ محققاً لغاية الإنقلاب الذى تم ، وهى توسيع سلطات الملك وإختصاصاته على حساب سلطة البرلمان التشريعية ، مما جعل هذا الدستور الجديد يتباعد كثيراً عن النظام الدستورى الديمقراطى لدستور ١٩٢٣ [١] .

المبحث الثانى

الطابع الرجعى لدستور ١٩٣٠ بالمقارنة بدستور ١٩٢٣

أخذ دستور ١٩٣٠ بالنظام النيابى ، كما قرر مبادئ النظام البرلمانى ، وفى هذا يبدو وجه التشابه الظاهرى بينه وبين دستور ١٩٢٣ . غير أن الأحكام التفصيلية التى أتى بها دستور ١٩٣٠ تحمل تشويهاً وتزييفاً لجوهر النظام النيابى والنظام البرلمانى ، ذلك أنه عمد إلى تقوية السلطة التنفيذية وبالذات سلطة الملك ، وفى نفس الوقت عمل على إضعاف السلطة التشريعية أى سلطة البرلمان ، وهذا يتعارض مع الديمقراطية وما يقتضيه النظام النيابى والبرلمانى من وجوب تحقيق التوازن بين السلطات العامة . كما تضمن دستور ١٩٣٠ توشيهاً لمبدأ سيادة الأمة . وإنتقاصاً من ضمانات حقوق الأفراد وحرياتهم .

وبهذا تظهر لنا حقيقة الطابع الرجعى لدستور ١٩٣٠ بالنسبة لدستور ١٩٢٣ الذى التزم قواعد النظام النيابى والنظام البرلمانى ، وكان ديمقراطياً يحترم مبدأ سيادة الأمة وضمانات الحقوق العامة .

وفيما يلى نعرض بقدر من التفصيل لمظاهر رجعية دستور ١٩٣٠ بالمقارنة بدستور ١٩٢٣ .

---

(١) الدكتور فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق ص٥٥٣ – ٥٥٤ .

أولاً : تقوية سلطة الملك :

تضمن دستور ١٩٣٠ نصوصاً تقوى وتوسع من إختصاصات الملك ، ويظهر ذلك فيما يلى :

١- **حق التصديق :** حق الملك فى التصديق على مشروعات القوانين التى أقرها البرلمان ظل كما فى دستور ١٩٢٣ بالنسبة للفكرة الأساسية باعتباره مجرد حق اعتراض توقيفى مؤقت . ولكن عمل دستور ١٩٣٠ على تقوية حق اعتراض الملك على القوانين بالمقارنة بدستور ١٩٢٣ وذلك من عدة نواحى . فبالرجوع للمادتين ٣٥ و٣٦ من دستور ١٩٣٠ يتضح لنا ما يلى (١) .

من ناحية أولى ، منح هذا الدستور للملك مدة شهرين يمارس خلالهما حقه فى الاعتراض على مشروع القانون الذى سبق اقراره من البرلمان ، فى حين أن هذه المدة كانت شهراً واحداً فقط فى دستور ١٩٢٣ .

ومن ناحية ثانية ، إذا لم يرد الملك مشروع القانون إلى البرلمان فى نهاية مدة الشهرين ، اعتبر ذلك رفضاً للتصديق عليه ، ولا يجوز للبرلمان إعادة النظر فى هذا المشروع خلال دور الإنعقاد ذاته . هذا فى حين أن دستور ١٩٢٣ كان يعتبر عدم رد الملك لمشروع القانون إلى البرلمان بمثابة تصديق ضمنى منه على المشروع الذى يصير قانونًا واجب الإصدار ، كذلك دستور ١٩٢٣ كان يسمح للبرلمان فى دور الإنعقاد ذاته أن يوافق على

---

(١) نصت المادة ٣٥ على أنه « إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه فى مدى شهرين لإعادة النظر فيه فإذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك رفضاً للتصديق . ولا يجوز أن يعيد البرلمان فى دور الإنعقاد نفسه النظر فى مشروع رفض التصديق عليه » .

والمادة ٣٦ قضت بأنه « إذا أقر البرلمان ذلك المشروع فى دور إنعقاد آخر من الفصل التشريعى نفسه بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر كذلك إذا عاد البرلمان بعد إنتخابات جديدة إلى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » .

هذا المشروع بقانون بأغلبية ثلثى أعضاء مجلس البرلمان ، الأمر الذى يصبح معه المشروع قانوناً نهائياً .

ومن ناحية ثالثة ، ينص دستور ١٩٣٠ على أنه إذا أراد البرلمان فى دور إنعقاد آخر من الفصل التشريعى اقرار مشروع القانون ذاته فإنه تجب موافقة ثلثى أعضاء مجلسى البرلمان . أما دستور ١٩٢٣ فكان يكتفى فى هذه الحالة بمجرد موافقة الأغلبية المطلقة لآراء الأعضاء .

من المقارنة السابقة يتضح أن دستور ١٩٣٠ عمل على تدعيم سلطة الملك فى الاعتراض على القوانين والهدف بالطبع هو منع البرلمان قدر الإمكان من سن تشريع على غير هوى الملك (١) .

٢- **دعوة البرلمان إلى إنعقاد غير عادى :** نص دستور ١٩٣٠ فى المادة ٤٠ على أنه ، للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين ، ونلاحظ أنه بالرغم من أن طلب الاجتماع غير العادى موقع عليه من الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء مجلسى البرلمان ، فله وحده تقدير ضرورة عقده أم لا ... هذه السلطة التقديرية الضخمة لم يكن لها أى وجود فى المادة ٤٠ من دستور ١٩٢٣ ، حيث كان الملك مجبراً على دعوة البرلمان لإجتماعات غير عادية بمجرد أن تطلب ذلك الأغلبية المطلقة لأعضاء أى مجلس من المجلسين .

٣- **لوائح الضرورة :** أعطى دستور ١٩٣٠ للملك والوزارة سلطة أقوى وأكثر اتساعًا بالمقارنة بدستور ١٩٢٣ ، وذلك فيما يتعلق بإصدار مراسيم الضرورة التى لها قوة القانون . فالمادة ٤١ من دستور ١٩٣٠ أجازت للسلطة التنفيذية اصدار هذه المراسيم (لوائح الضرورة) ليس فقط فى فترة ما بين أدوار إنعقاد البرلمان ، بل أيضًا فى فترة حل مجلس النواب ، بينما

---

(١) أنظر : الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص٢٩٨ .

فى دستور ١٩٢٣ كانت سلطة الحكومة فى إصدار لوائح أو مراسيم الضرورة تقتصر فقط على فترة ما بين أدوار إنعقاد البرلمان ، دون فترة حل مجلس النواب .

أيضاً المادة ٤١ من دستور ١٩٣٠ لم تشترط دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادى لتعرض هذه المراسيم عليه فى أول إجتماع له ، بل إكتفت بالإنتظار حتى حلول دور الإنعقاد العادى للبرلمان وعرض مراسيم الضرورة عليه فى مدى شهر من إجتماعه . أما دستور ١٩٢٣ فكان يتطلب حتماً دعوة البرلمان إلى إنعقاد غير عادى للنظر فى هذه المراسيم فى أول إجتماع له .

٤- **اختيار الملك لأعضاء مجلس الشيوخ المعينين :** إمعاناً فى تقوية سلطات الملك ذكرت المذكرة الإيضاحية لدستور ١٩٣٠ أن الملك ينفرد وحده باختيار الأعضاء المعينين بمجلس الشيوخ ، فالقاعدة البرلمانية التى تقضى بأن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه لا تنطبق حسب المذكرة الإيضاحية فى هذا الاختيار . وفسرت المذكرة الإيضاحية اعطاء هذه السلطة للملك « بنظرته المجردة عن الهوى وتمثيله لمعانى الحكم الدائمة الثابتة » (١) .

وهذا يخالف التفسير السليم الذى ساد فى ظل دستور ١٩٢٣ ومقتضاه أن الملك لا يحب أن ينفرد بتعيين أعضاء مجلس الشيوخ المعينين ، وإنما يجب أن يكون هذا التعيين باشتراك الوزارة المسئولة أى بمقتضى مرسوم وليس بمقتضى أمر ملكى (٢) .

ثانياً : اضعاف سلطة البرلمان :

إذا كان دستور ١٩٣٠ قد عمل على تقوية السلطة التنفيذية وبالذات سلطة الملك ، فقد حرص فى الوقت نفسه على إضعاف سلطة البرلمان أى

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ص ٢٩٩ .

(٢) أنظر ما سبق أن عرضناه فى تفسير دستور ١٩٢٣ .

السلطة التشريعية ، يظهر لنا سعى هذا الدستور لإضعاف البرلمان فى النقاط التالية :

١- **رفع نسبة الأعضاء المعينين فى مجلس الشيوخ :** البرلمان فى دستور ١٩٣٠ - كما فى دستور ١٩٢٣ - يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ ، ومجلس النواب يتكون كله بالإنتخاب فى حين أن مجلس الشيوخ يجمع بين الإنتخاب والتعيين ، وفى هذا يتشابه دستور ١٩٣٠ مع دستور ١٩٢٣ .

ولكن دستور ١٩٣٠ جاء أقل ديمقراطية بكثير عن دستور ١٩٢٣ فى تكوين مجلس الشيوخ ، فبينما كانت نسبة الأعضاء المعينين فى دستور ١٩٢٣ هى نسبة خمسى أعضاء هذا المجلس ، فإذا بدستور ١٩٣٠ يرفع نسبة الأعضاء المعينين فى مجلس الشيوخ إلى ثلاثة أخماس المجلس . بالإضافة إلى أن تعيينهم ينفرد به الملك طبقًا لما نصت عليه المذكرة الإيضاحية لدستور ١٩٣٠ .

ولا شك أن زيادة نسبة الأعضاء المعينين بمجلس الشيوخ يؤدى إلى إضعاف سلطة البرلمان بمجلسيه، ويظهر ذلك من ناحيتين: من ناحية أولى الأعضاء المعينون يستطيعون إعاقة سلطة البرلمان فى التشريع لأنه طبقاً لقاعدة المساواة فى الإختصاص بين مجلسى البرلمان ، لابد من موافقة كل من المجلسين على مشروع القانون حتى يصبح لهذا المشروع وصف القانون، ونظراً لأن الأعضاء المعينين بمجلس الشيوخ يزيدون عن نصف أعضاء هذا المجلس ، فيستطيع الملك عن طريق التأثير على الأعضاء المعينين منع صدور قانون سبق إقراره من مجلس النواب .

من ناحية أخرى ، هناك حالات اشترط فيها دستور ١٩٣٠ صدور القرار من البرلمان بأغلبية خاصة تفوق الأغلبية العادية ، مثل حالة اقرار البرلمان مرة أخرى لمشروع قانون رفض الملك التصديق عليه ، فدستور ١٩٣٠ اشترط هنا موافقة ثلثى أعضاء كل من مجلسى البرلمان حتى يصير

المشروع قانوناً نهائياً . ففى مثل تلك الحالات تأثير الملك على أعضاء مجلس الشيوخ المعينين بنسبتهم الكبيرة يؤدى إلى استحالة اعادة إقرار البرلمان لمشروع القانون الذى لا يوافق عليه الملك .

٢- **دور الإنعقاد العادى :** دستور ١٩٣٠ جعل مدة الإنعقاد العادى للبرلمان خمسة أشهر ، بينما كانت ستة أشهر فى دستور ١٩٢٣ . كذلك لم يتضمن دستور ١٩٣٠ ما قد نص عليه دستور ١٩٢٣ من عدم جواز فض دور البرلمان قبل مناقشة الميزانية واقرارها ، وإغفال هذا الحكم يؤدى إلى إضعاف سلطة البرلمان فى الرقابة المالية .

٣- **اقتراح القوانين المالية :** نص دستور ١٩٣٠ على أن اقتراح القوانين المالية حق يختص به الملك وحده دون مجلسى البرلمان [١] . وهذا إضعاف لسلطة البرلمان يتسم بالرجعية وعدم الديمقراطية . وقد كان دستور ١٩٢٣ يعطى لمجلسى البرلمان حق اقتراح كل القوانين بما فيها القوانين المالية ، باستثناء حق اقتراح إنشاء الضرائب أو زيادتها فكان قاصراً على الملك ومجلس النواب دون مجلس الشيوخ .

٤- **حل مجلس النواب :** قرر دستور ١٩٣٠ أنه فى حالة حل مجلس النواب ، فإن الإنتخابات الجديدة يجب أن تجرى فى مدى ثلاثة أشهر من تاريخ الحل ، والمجلس الجديد يجب أن ينعقد فى ميعاد لا يتجاوز أربعة أشهر من تاريخ الإنتخابات (م٣٨) ، وهذا يعنى أن الملك بإصداره حل مجلس النواب ، يستطيع تعطيل الحياة النيابية مدة سبعة أشهر سيما وأن حل مجلس النواب يترتب عليه ايقاف جلسات مجلس الشيوخ ، ففى هذه الفترة يجمع الملك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية التى يرأسها .

---

(١) نصت المادة ٢٨ من دستور ١٩٣٠ على أن « للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين ، على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك » .

(٢) أنظر : الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ص ٣٠٠ - الدكتور إبراهيم شيحا ، المرجع السابق ص ١٩٧ .

أما دستور ١٩٢٣ الديمقراطى فكان ينص على أنه فى حالة حل مجلس النواب يجب إجراء الإنتخابات فى ميعاد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل ، كما يجب أن يجتمع المجلس الجديد فى ميعاد عشرة أيام فقط من تاريخ الإنتخابات [٢] .

٥- **المسئولية الوزارية :** فيما يتعلق بحق مجلس النواب فى تقرير المسئولية السياسية للوزارة، قرر دستور ١٩٣٠ قيوداً جديدة لم تكن موجودة فى دستور ١٩٢٣ . فأضاف دستور ١٩٣٠ قيدين جديدين : من ناحية اشتراط لإمكان النظر فى طلب الاقتراع بعدم الثقة على الحكومة ، أن يكون هذا الطلب موقعاً عليه من ثلاثين عضواً على الأقل ، وأن يوضح فيه المسائل محل المناقشة . ومن ناحية أخرى ، اشترط دستور ١٩٣٠ أن يصدر القرار فى الاقتراع بعدم الثقة بالأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس . فى حين أن دستور ١٩٢٣ لم يتطلب أغلبية خاصة فى هذا القرار ، فكان يكفى فى شأنه الأغلبية العادية وهى مجرد أغلبية آراء الأعضاء الحاضرين فقط [١] .

ثالثا : إنتهاك وتشويه مبدأ سيادة الأمة :

بالرغم من أن دستور ١٩٣٠ قد نص على مبدأ سيادة الأمة إلا أن سيادة الأمة كانت شكلية وصورية ومفرغة من كل معناها ، ويؤكد ذلك ما يلى :

١ – أن ظروف وضع دستور ١٩٣٠ تشهد بكل إستهتار بإرادة الأمة وبسيادتها، فقد تم إلغاء دستور ١٩٢٣ الديمقراطى الصحيح وإصدار دستور ١٩٣٠ بأمر ملكى ، دون أن يكون للشعب أو لنوابه أى رأى أو مشاركة ، فقد ألغى دستور ١٩٢٣ دون أن تحترم القواعد التى نص عليها هذا الدستور فى شأن تعديله ، كما تم إصدار دستور ١٩٣٠ كمنحة ملكية ، وكأن إرادة الملك فوق الشعب .

---

(١) أنظر : الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ص ٥٥٦ .

٢- جاء نظام الإنتخاب فى دستور ١٩٣٠ بعيداً جداً عن الديمقراطية ، فألغى نظام الإنتخاب المباشر من درجة واحدة الذى كان قد قرره القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ، وأخذ بنظام الإنتخاب غير المباشر على درجتين . كما أخذ بنظام الإقتراع المقيد بأن اشترط فى الناخب شروطاً تتعلق بتوافر نصاب مالى معين وقدر من الكفاءة والثقافة حتى يقل عدد الناخبين بقدر الإمكان . كذلك جرم نظام الإنتخاب حق الترشيح لعضوية البرلمان على أصحاب المهن الحرة كالمحامين والأطباء والمهندسين والتجار المقيمين فى الأرياف ، وليس من حكمة وراء ذلك سوى إبعاد العناصر المثقفة عن عضوية البرلمان وعن تمثيل الأمة التمثيل الصحيح [1] .

٣- نقل دستور ١٩٣٠ النصوص المقابلة فى دستور ١٩٢٣ المتعلقة بالحقوق والحريات العامة ، لكن هذا النقل كان شكلياً فقط ، إذ أن ضمانات تلك الحقوق والحريات لم تكن موجودة ويدل على ذلك ما نص عليه دستور ١٩٣٠ نفسه فى المادة ١٥٣ التى جاءت فى الباب الأخير منه والتى نصت على أنه « يجوز أن تعطل الجرائد والنشرات الدورية من شهر إلى ثلاثة بقرار من محكمة الاستئناف بناء على طلب النيابة العمومية إذا انتهكت حرمة الآداب إنتهاكاً خطيراً أو إذا استرسلت - بالأخبار الكاذبة أو بالكتابات الشديدة أو بغير ذلك من وجوه التحريض والاثارة - فى حملة من شأنها أن تعرض النظام الذى قرره الدستور للكراهية أو أن تهدد السلام العام » . هذا النص يعبر بصراحة عن نية واضعى هذا الدستور الرجعى فى تهديد وتعطيل حرية الرأى وحرية الصحافة .

٤- وأخيراً يبدو الإنتهاك الصارخ لمبدأ سيادة الأمة فى دستور ١٩٣٠ فيما قرره من تحريم تعديل جميع نصوص الدستور لمدة عشر سنوات ... هذا الجمود المطلق لنصوص الدستور طيلة هذه المدة الكبيرة تمثل مصادرة مهينة لحق الأمة أو ممثليها فى تعديل الدستور .

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ص ٣٠٢ - الدكتور محمد كامل ليله ، القانون الدستورى - المرجع السابق ص ٤٩١ .

المبحث الثالث

إعادة العمل بدستور ١٩٢٣ حتى قيام ثورة يوليو ١٩٥٢

لم تتحقق رغبة الملك فى الإحتفاظ بدستور ١٩٣٠ الرجعى مدة عشر سنوات ، ذلك أن الشعب قد ثار وقاوم هذا الدستور الذى يسعى لإعادة الحكم المطلق بتقويته للسلطة التنفيذية وبإضعافه للسلطة التشريعية وبتزويره لمبدأ سيادة الأمة ، فطالب بعودة دستور ١٩٢٣ ، واضطر الملك أن يقبل فى ٣٠ نوفمبر ١٩٣٤ إلغاء دستور ١٩٣٠ بمقتضى أمر ملكى ، ثم صدر أمر ملكى آخر فى ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ بإعادة العمل بدستور ١٩٢٣ .

وعاد دستور ١٩٢٣ بنصوصه التى تتطابق مع المبادئ الديمقراطية السليمة . ولكن التطبيق العملى للدستور لم يكن أميناً بل كان متعارضاً مع المبادئ ومنحرفًا عنها . وذلك لأن المجتمع المصرى فى هذا الوقت كان يعانى الفساد الذى استشرى فى طبقة الحكام التى احتكرت السلطة ، وكانت عوامل الفساد أو أسبابه هى : الملك المستبد ، والإحتلال الإنجليزى الغاصب ، وعدد من الباشوات كان يسعى لكسب ود الملك والإنجليز من أجل الوصول إلى السلطة والنفوذ . وكان من الطبيعى أن ينتقل الفساد للأحزاب السياسية بدورها ، وانتهى الأمر إلى حالة مستمرة من عدم الاستقرار الوزارى مما أدى إلى ضياع المصالح والمشروعات العامة (١) .

وإزاء هذه الأوضاع السيئة ، قامت فى ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢ ثورة قادها الجيش وساندها الشعب منذ قيامها ، وجاءت مبادؤها من أجل القضاء على عوامل الفساد السابقة وإقامة مجتمع جديد يقوم على العدالة الاجتماعية والديمقراطية متحرراً من الملكية الفاسدة ومن قيود الاستعمار والتبعية . وكان قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ نذير نهاية العهد الماضى ونهاية دستور ١٩٢٣ ، وبداية دخول مصر فى عهد ثورى جديد .

---

(١) أنظر من أجل تفصيلات أكثر: الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق ص٣١٥ - ٣٢٠ .

الباب الثاني

النظام الدستوري في مصر المستقلة الجمهورية

نعالج فى هذا الباب النظم الدستورية التى تعاقبت على مصر منذ بداية ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ حتى ما قبل صدور النظام الدستورى الحالى الذى جاء به دستور ١٩٧١، وذلك على اعتبار أن دراسة الدستور الحالى لعلم ١٩٧١ ستكون - بعد نهاية هذا الباب - الموضوع الذى سيشغل كل القسم الثالث من هذا الكتاب.

وقد تميزت فترة ما بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ حتى ما قبل صدور الدستور الحالى، بكثرة الدساتير التى تعاقبت على مصر فى مرحلتها الثورية الجديدة، فكان أول دستور صدر فى عهد الثورة بعد نجاحها هو ما يسمى بالإعلان الدستورى المؤقت لعام ١٩٥٣، ثم فيما بعد فترة انتقال مدتها ثلاث سنوات صدر دستور ١٩٥٦. ونظراً لظروف الوحدة بين مصر وسوريا فى ظل دولة موحدة هى الجمهورية العربية المتحدة، تم سقوط دستور ١٩٥٦ وصدر دستور جديد لدولة الوحدة هو الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨.

وبعد الانفصال الذى انهى وحدة مصر مع سوريا، وبالذات بعد ظروف التحول الاشتراكى فى مصر صدر الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ الذى ظل سارياً حتى وضع الدستور الحالى لعام ١٩٧١ الذى سندرسه فى القسم الثالث من هذا المؤلف.

وبناء على ما سبق فأن هذا الباب ينقسم إلى فصول أربعة:

الفصل الأول: الإعلان الدستوري المؤقت لعام ١٩٥٣.

الفصل الثاني: النظام الدستوري المصري في ظل دستور ١٩٥٦.

الفصل الثالث: نظام الحكم في الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨.

الفصل الرابع: نظام الحكم في الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤.

الفصل الأول

الإعلان الدستوري المؤقت لعام ١٩٥٣

نتناول أولاً الظروف السياسية التى احاطت بوضع الدستور ثم خصائصه العامة.

المبحث الأول

الظروف السياسية التي احاطت بوضع الدستور

قام الجيش بثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ من أجل تغيير النظام السياسى والاجتماعى الذى كان موجوداً قبل الثورة، والذى تميز بالانحراف عن الديمقراطية السليمة بسبب سعى الملك بالتعاون مع الاحتلال الانجليزى نحو الحكم المطلق ضد ارادة الشعب، والذى تميز أيضاً بالفساد الاجتماعى نتيجة استغلال وجشع طبقة محدودة احتكرت ثروات الشعب لمصلحتها فى مواجهة الأغلبية الساحقة المعدومة.

وفى ٢٦ يوليو ١٩٥٢، أى بعد قيام الثورة بنجاح بثلاثة أيام فقط غادر الملك فاروق البلاد بعد خلعه من العرش. وكان هذا دليلاً على انتهاء العهد الملكى السابق وايذاناً بقيام عهد جديد.

وقد رأت الثورة الاحتفاظ بنظام دستور ١٩٢٣ بصورة استثنائية مؤقتة حتى يتم وضع أسس نظام الحكم الثورى الجديد، وفى ١٠ ديسمبر من نفس عام ١٩٥٢ أعلنت الثورة رسمياً سقوط دستور ١٩٢٣، ولكن فى الواقع هذا الإعلان ليس إلا كاشفا عن سقوط هذا الدستور. بمعنى أن سقوط الدستور والغائه قد حدث من الناحية الفعلية والواقعية منذ نجاح الثورة فى يوم ٢٣ يوليو، نظر لأن النظام الاجتماعى والسياسى الذى جاءت الثورة لتحقيقه يختلف فى أسسه عن النظام الاجتماعى السابق. ومن ثم فنحن مع هذا الفريق من الفقه الذى يرى أن السقوط الفعلى لدستور ١٩٢٣ قد حدث منذ ٢٣ يوليو، وأن الغاءه الرسمى

بالاعلان الذى صدر فى ١٠ ديسمبر ليس إلا مقرراً وكاشفاً عن هذا السقوط الذى تم من قبل[١].

وقد قرر اعلان سقوط الدستور الذى اصدره فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ القائد العام للقوات المسلحة وقائد الثورة، أنه إلى أن «يتم اعداد دستور جديد للبلاد، تتولى السلطات – فى فترة الانتقال – الحكومة مراعية فى ذلك المبادئ الدستورية العامة»، واستطرد الاعلان قائلاً «إن الحكومة أخذت فى تأليف لجنة تضع مشروع دستور جديد يقره الشعب، ويكون منزها عن عيوب الدستور الزائل، محققاً لآمال الأمة فى حكم نيابى نظيف سليم»[٢].

وتطبيقاً لذلك تم تكوين هذه اللجنة بمقتضى مرسوم صدر فى ١٣ يناير ١٩٥٣ وفى ١٧ يناير ١٩٥٣ تم حل جميع الأحزاب السياسية وصودرت أموالها وآلت إلى الشعب. وفى ١٠ فبراير ١٩٥٣ أصدر القائد العام الإعلان الدستورى المؤقت الذى اشتمل على المبادئ الاساسية لنظام الحكم فى فترة الانتقال، التى سبق أن تحددت فى ١٥ يناير ١٩٥٣ بثلاث سنوات. وفى ١٨ يونيه ١٩٥٣ أعلنت قيادة الثورة الغاء الملكية وإعلان الجمهورية.

المبحث الثاني

الخصائص العامة للدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٣

يمكن اجمال تلك الخصائص فيما يلى:

١- **دستور مؤقت وموجز:** أن الاعلان الدستورى الصادر فى ١٠ فبراير ١٩٥٣ هو دستور مؤقت، بمعنى أن قيادة الثورة لم تكن تقصد بأصداره وضع نظام

---

(١) انظر: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ١٧٨، وفى عكس هذا الرأى، الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٥٠٠، الدكتور فؤاد العطار، المرجع السابق، ص ٥٧١.

(٢) ونود أن نشير أن العيوب المشار إليها لا ترجع فى الواقع – فى رأينا – إلى نصوص دستور ١٩٢٣ ذاتها، لأن هذا الدستور كان يتسق مع المبادئ الديمقراطية كما رأينا وقررنا عند دراسته من قبل. وإنما العيوب ترجع فى الحقيقة إلى الانحراف فى تطبيقه نتيجة الاحتلال والملكية والفساد الاجتماعى وتواطؤ الوزارات مع الملك.

الحكم بشكل دائم ومستقر، وإنما فقط فى فترة الانتقال التى تم تحديدها فى ١٥ يناير ١٩٥٣ بثلاث سنوات، يتم بعدها وضع النظام الدستورى الدائم.

وقد تعمد قائد الثورة الاشارة فى مقدمة هذا الإعلان الدستورى إلى طابعه المؤقت، فذكر: «أنه رغبة فى تثبيت قواعد الحكم اثناء فترة الانتقال وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ولكى تنعم البلاد باستقرار شامل يتيح لها الانتاج المثمر والنهوض إلى المستوى الذى نرجوه لها جميعاً، فأنى أعلن بأسم الشعب أن حكم البلاد فى فترة الانتقال سيكون وفقاً للأحكام الآتية..».

ولا شك أن هذا الطابع المؤقت للاعلان الدستورى مفهوم، لأن الثورة فى بدايتها تحتاج من ناحية لقدر من القواعد الدستورية لتنظيم الحكم ولكن من ناحية أخرى هى لا تستطيع بعد العمل على وضع نظام دستورى دائم. لأن طبيعة العمل الثورى فى البداية تتسم بالحركة الدائبة ولا تسمح بعد بتحديد كل أبعاد النظام الاجتماعى الجديد.

ودستور ١٩٥٣ إذا كان يتميز بالتأقيت، فقد كان أيضاً دستوراً شديد الايجاز، فمواده التى يحتويها قليلة جداً لا تزيد عن احدى عشرة مادة. وهذا الايجاز يرجع لطبيعته المؤقتة، كما يرجع لظروف الثورة فى تحركاتها الأولى.

٢- **دستور يحمل طابع الثورة:** أعطى الدستور المؤقت للقائمين على الثورة حق مباشرة أعمال السيادة العليا، وبالذات حق اتخاذ التدابير اللازمة لحماية الثورة ومبادئها. وفى هذا نصت المادة الثامنة من الإعلان الدستورى على أن «يتولى قائد الثورة بمجلس قيادة الثورة أعمال السيادة العليا، وبصفة خاصة التدابير التى يراها ضرورية لحماية الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق اهدافه، وحق تعيين الوزراء وعزلهم».

٣- **تركيز السلطات:** ركز الإعلان الدستورى المؤقت لعام ١٩٥٣ السلطتين التشريعية والتنفيذية فى يد هيئة واحدة هى مجلس الوزراء (م ٩، ١٠). والحكمة من هذا التركيز هى تحقيق المصلحة العامة للبلاد فى فترة الانتقال الثورية، وهذا بعكس تركيز السلطات المعروف فى أنظمة الحكم المطلق التى تستهدف المصلحة الشخصية للحكام.

وقد نص الإعلان الدستورى على تشكيل مؤتمر يجمع مجلس الثورة ومجلس الوزراء، وكان هذا المؤتمر المشترك يختص بالنظر فى السياسة العامة للدولة، ومناقشة تصرفات كل وزير فى وزارته (م ١١ من الدستور).

ولكن الإعلان حرص على تأكيد استقلال السلطة القضائية، فقرر فى المادة السابقة منه أن «القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون».

٤- **الحقوق والحريات العامة:** نص الدستور المؤقت على الحقوق والحريات فى المواد من ١-٧، فقرر مبدأ المساواة بين المصريين امام القانون فى الحقوق والواجبات، كما نص على الحرية الشخصية وحرية الرأى وحرية الملكية والمنازل، كذلك قرر حرية العقيدة وحرية القيام بالشعائر الدينية فى حدود النظام العام والآداب.

ولكنه نص على هذه الحقوق والحريات بطريقة موجزة نظراً لظروف الفترة الانتقالية وترك التفصيلات لدستور آخر دائم يأتى بعد فترة الانتقال[1]. ويلاحظ أن الدستور المؤقت لم ينص على حرية تكوين الجميعات التى تشمل الأحزاب السياسية، وذلك لأن من بين أهداف الثورة القضاء على الاحزاب التى ساعدت الملك فى سعيه نحو الاستبداد[2]. وقبل صدور هذا الدستور كان قد صدر قانون فى ١٧ يناير ١٩٥٣ بحل جميع الأحزاب السياسية.

كما يلاحظ أن الدستور المؤقت اقتصر على ايراد الحقوق والحريات السلبية ولم يتضمن الحقوق والحريات الايجابية والاجتماعية برغم أن الطابع الاشتراكى والاجتماعى للثورة كان واضحاً فى بعض اجراءاتها ومن أهمها قانون الاصلاح الزراعى، الذى حدد الملكية الزراعية بمائتى فدان على أن توزع الأراضى الزائدة على المعدمين وصغار الفلاحين. ولكن آثار المجتمع السابق الرأسمالى كانت مازالت قائمة[3].

(١) الدكتور محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص ٥٠٤.

(٢) انظر: الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ٣٢٤ - ٣٢٥.

(٣) انظر: الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص٥٧٢-٥٧٣.

الفصل الثاني
النظام الدستوري المصري في ظل دستور ١٩٥٦

بعد أن تخلصت الثورة من الملك الفاسد بتنازله عن العرش وخروجه من البلاد فى ٢٦ يوليو ١٩٥٢، ومن أحزاب العهد الماضى فى ١٧ يناير ١٩٥٣، قامت أثناء نفاذ الاعلان الدستورى المؤقت لعام ١٩٥٣ بخطوتين هامتين: الأولى هى الغاء النظام الملكى نهائياً وإعلان الجمهورية وذلك فى ١٨ يونيه ١٩٥٣، والخطوة الثانية كانت توقيع اتفاقية جلاء القوات الانجليزية عن الأراضى المصرية وذلك فى ١٩ أكتوبر ١٩٥٤.

وبعد أن تحررت البلاد من الملكية الفاسدة، ومن الأحزاب المتعاونة معها، ومن الاحتلال البريطانى الذى كان يتدخل فى الحياة السياسية المصرية ويوجهها لصالحه، كان من الطبيعى بعد كل هذا أن تسعى مصر تحت قيادة الثورة نحو وضع دستور دائم لها يقوم على مبادئ جديدة.

وكان اعلان سقوط دستور ١٩٢٣ الذى صدر من القائد العام فى ١٠ دسمبر ١٩٥٢ قد تضمن أن الحكومة آخذة فى تأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد يقره الشعب. وقد تألفت هذه اللجنة بمرسوم صدر فى ١٣ يناير ١٩٥٣، وكانت تتكون من خمسين عضواً ممثلين لكافة الاتجاهات والآراء.

وبعد سنتين من الدراسة قدمت مشروع دستور إلى رئيس مجلس الوزراء فى ١٧ يناير ١٩٥٥، ولكن هذا المشروع كان قد قام على مبادئ دستور ١٩٢٣ الملغى، باستثناء بعض التعديلات تتعلق بالغاء النظام الملكى والأخذ بالنظام الجمهورى. لهذا طرح هذا المشروع جانباً وتم العدول عنه لأنه لا يتفق مع الأهداف الجديدة للثورة.

لهذا عهد إلى المكتب الفنى لرئاسة الجمهورية باعداد مشروع دستور آخر تم اقراره فى ١٥ يناير ١٩٥٦، وأعلن فى ١٦ يناير، وتم تحديد يوم ٢٣ يونيه ١٩٥٦ لاستفتاء الشعب عليه، ووافق عليه الشعب فى الاستفتاء وأصبح نافذاً.

ونتعرض فى المبحثين التاليين للخصائص العامة لدستور ١٩٥٦ ثم لتنظيمه للسلطات العامة.

المبحث الأول

الخصائص العامة لدستور ١٩٥٦

فى دراستنا للخصائص العامة لدستور ١٩٥٦، سوف نبحث على التوالى: الأحكام الشكلية لدستور ١٩٥٦ وهى تشمل أسلوب نشأته وطريقة تعديله، ثم المقومات الفلسفية والاجتماعية للدستور، وأخيراً طبيعة نظام الحكم.

المطلب الأول

الأحكام الشكلية للدستور

ونتناول هنا أسلوب نشأة الدستور وطريقة تعديله.

أولاً: أسلوب نشأة دستور ١٩٥٦:

قدمنا فيما سبق أن مشروع دستور ١٩٥٦ كان من وضع المكتب الفنى لرئاسة الجمهورية، وقد اشترك فى اعداد المشروع عدد من المتخصصين فى المسائل الدستورية وبعد اتمامه عرض على مجلس قيادة الثورة وعلى مجلس الوزراء، وتم اقرار هذا المشروع فى ١٥ يناير ١٩٥٦، وأعلن رسمياً فى ١٦ يناير ١٩٥٦.

ثم عرض مشروع الدستور على الشعب للاستفتاء العام، ووافق عليه الشعب بأغلبية ساحقة تشبه الاجماع فى ٢٣ يونيه ١٩٥٦، وبدأ العمل به بعد اقراره من الشعب.

وهكذا يكون دستور ١٩٥٦ قد اتبع فى نشأته الأسلوب الديمقراطى الذى اتخذ صورة الاستفتاء الشعبى. ولا يغير من هذا الوصف كون مشروع الدستور قد وضعته لجنة فنية حكومية، إذ أن المرجع الرئيسى فى تكييف نشأة دستور من الدساتير هو الأسلوب الذى اتبع فى اقرار الدستور نهائياً، وهذا الأسلوب كان الاستفتاء الشعبى الديمقراطى. وإن كنا نميل الآن وبعد التجارب إلى تفضيل أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية المنتخبة من الشعب لوضع الدستور، لأن هذا الأسلوب يفضل نظام الاستفتاء الذى لا يسمح للشعب أو ممثليه بمناقشة مشروع

الدستور عكس أسلوب الجمعية النيابية التأسيسية المتخبة من الشعب لأجل وضع الدستور.

ثانياً: طريقة تعديل الدستور:

دستور ١٩٥٦ ذو طبيعة جامدة، وهذا يعنى أن قواعده لا يجوز تعديلها إلا طبقاً لاجراءات خاصة أكثر شدة من اجراءات تعديل القانون العادى. وقد أجاز الدستور تعديل قواعده وأحكامه بشروط واجراءات خاصة تبعاً لما نصت عليه المادة ١٨٩ من الدستور(١) ويمكن عرض اجراءات التعديل على الوجه التالى:

١- **اقتراح التعديل:** حق اقتراح تعديل مادة أو أكثر من الدستور مقرر لرئيس الجمهورية ولمجلس الأمة الذى هو السلطة التشريعية فى دستور ١٩٥٦، وإذا كان طلب التعديل صادراً من مجلس الأمة يجب أن يكون موقعاً عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وسواء كان طلب التعديل مقدم من رئيس الجمهورية أم من مجلس الأمة، يجب فى الحالتين أن يتضمن الطلب المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى التعديل.

٢- **مناقشة التعديل:** ومجلس الأمة هو وحده المختص بمناقشة التعديل المقترح. ويجب على المجلس أن يتصدى لمناقشة مبدأ التعديل أولا واتخاذ قرار بشأنه بالأغلبية المطلقة لاعضاء المجلس. فإذا قرر مجلس الأمة رفض مبدأ التعديل، فلا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة من تاريخ الرفض. أما إذا وافق المجلس على مبدأ التعديل، فلا يجوز للمجلس أن يناقش تفصيلياً المواد المطلوب تعديلها ألا بعد فترة ستة أشهر من تاريخ القرار بالموافقة.

---

(١) نصت المادة ١٨٩ من دستور ١٩٥٦ على «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأساب الداعية إلى هذا التعديل. فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الأمة، وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل. وفى جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ الغديل ويصدر قراره فى شأنه بأغلبية أعضائه. فإذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة على هذا الرفض. وإذا وافق مجلس الأمة على مبدأ التعديل، يناقش بعد ستة أشهر من تاريخ هذه الموافقة المواد المراد تعديلها. فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه فى شأنه، فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء».

ولكى يقرر المجلس التعديل المطلوب بعد المناقشة يجب أن يصدر قراره بأغلبية ثلثى أعضائه.

٣- **الاستفتاء على التعديل:** ولكى يصبح التعديل نهائياً، اشترط الدستور عرضه على الشعب لاستفتائه فيه، فإذا وافق الشعب على التعديل أصبح نافذاً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة.

المطلب الثاني

المقومات الفلسفية والاجتماعية للدستور

يمكن تحديد هذه المقومات على النحو الآتى: القومية العربية، تقرير الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية، وأخيراً الاتحاد القومى كتنظيم سياسى واحد ونتناول هذه المقومات على التوالى:

أولاً: القومية العربية:

عنى دستور ١٩٥٦ بابراز واعلاء فكرة القومية العربية التى تجعل من البلاد العربية أمة واحدة، تسعى نحو تعزيز التضامن بينها من أجل وحدتها السياسية الكبرى، وقد كان هذا الدستور أول دستور مصرى يولى اهتماماً كبيراً للفكرة العربية. فجاء فى مقدمته ما يلى: «نحن الشعب المصرى الذى يشعر بوجوده متفاعلا فى الكيان العربى الكبير، ويقدر مسئولياته والتزاماته حيال النضال العربى المشترك لعزة هذه الأمة العربية ومجدها...» كما قرر الدستور فى مادته الأولى أن مصر دولة عربية وشعبها جزء من الأمة العربية.

ثانياً: تقرير الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية:

كان دستور ١٩٥٦ كذلك أول دستور مصرى يهتم بتقرير الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية الى جانب تقرير الديمقراطية السياسية التقليدية، وهذا على خلاف دستور ١٩٢٣ الذى اكتفى بتقرير الديمقراطية السياسية وما تمنحه للأفراد من حقوق وحريات تتميز بالطابع السلبى.

ودستور ١٩٥٦ بهذا التطور الهام يجارى الدساتير الحديثة التى صدرت بعد الحرب العالمية الثانية.

والديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية تعنى تدخل الدولة فى الميدان الاقتصادى والاجتماعى، من أجل تحقيق قدر هام من الحقوق الايجابية للأفراد مثل تحقيق الرخاء والعدالة الاجتماعية إلى جانب عدد من الحقوق الاجتماعية تضمنها الدولة للمواطنين.

وقد جاء التعبير عن الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية والحقوق الايجابية الناتجة عنها فى الباب الثانى من دستور ١٩٥٦ تحت عنوان «المقومات الاساسية للمجتمع المصرى» فقرر الدستور أن التضامن الاجتماعى أساس المجتمع المصرى (م ٤) وأن الاقتصاد القومى يجب أن ينظم وفقاً لخطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلى زيادة الانتاج ورفع مستوى المعيشة (م ٧)، وأن النشاط الاقتصادى الخاص يتمتع بالحماية ولكن بشرط ألا يضر بمصلحة المجتمع وأمن وحرية وكرامة المواطنين (م ٨)، وأن القانون يجب أن يوفق بين النشاط الاقتصادى العام والنشاط الاقتصادى الخاص تحقيقاً للأهداف الاجتماعية ورخاء الشعب (م ١٠)، وأن القانون يعين الحد الاقصى للملكية الزراعية بما لا يسمح بقيام الاقطاع (م ١٢)(١).

كما نص الدستور على أن الدولة تعمل على أن تيسر للمواطنين جميعاً مستوى لائقاً من المعيشة اساسها تهيئة الغذاء والمسكن والخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية (م ١٧)، وأن للمصريين الحق فى المعونة فى حالة الشيخوخة وفى حالة المرض أو العجز عن العمل (م ٢١)، وأن تكون العدالة الاجتماعية هى أساس الضرائب والتكاليف العامة (م ٢٢).

(١) كذلك قرر الدستور أن القانون يحدد وسائل حماية الملكية الزراعية الصغيرة (م ١٣). وأن تنظيم العلاقة بين ملاك العقارات ومستأجريها يجب أن تنظم عن طريق القانون (م ١٤). وأن تشجع الدولة التعاون وان ترعى المنشآت الاجتماعية بمختلف صورها (م ١٦).

ثالثاً: الاتحاد القومي كتنظيم سياسي واحد:

ألغت ثورة ٢٣ يوليو الأحزاب السياسية التى كانت قائمة فى الماضى اثناء تطبيق دستور ١٩٢٣، نظراً للاقتناع بأن نظام الأحزاب كان فاسداً وساهم فى هدم الحياة النيابية السليمة، فالأحزاب كانت فى الماضى تسعى لمصالحها الشخصية الضيقة للوصول إلى الحكم وإرضاء انصارها، دون تقدير المصالح العليا القومية للمجتمع المصرى ولجموع المواطنين.

واتجهت الثورة نحو فكرة التنظيم السياسى الواحد التى لا يمثل قطاعاً دون آخر من قطاعات المواطنين، بل يمثل كل فئات الشعب وكافة اتجاهاته، فتتفاعل مختلف الآراء فى داخله تفاعلاً سليماً ويسود فى النهاية رأى عام يمثل الأغلبية الشعبية فى كل قضية قومية.

وكان هذا التنظيم السياسى الواحد الذى حل محل الأحزاب هو الاتحاد القومى الذى نص عليه دستور ١٩٥٦ فى المادة ١٩٢ على هذا النحو: «يكون المواطنون اتحاداً قومياً للعمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناءاً سليماً من الناحية السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ويتولى الاتحاد القومى الترشيح بعضوية مجلس الأمة. وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية».

المطلب الأول

طبيعة نظام الحكم في دستور ١٩٥٦

كان نظام الحكم فى دستور ١٩٥٦ نظاماً دستورياً ديمقراطياً، فقد نص على مبدأ سيادة الأمة حينما قرر فى المادة الثانية منه ان الأمة مصدر السلطات. كذلك أخذ الدستور بمبدأ الفصل بين السلطات العامة، كما قرر حقوق وحريات الأفراد. وهذه عناصر مجتمعة تدل على ديمقراطية هذا الدستور. كما كان شكل الحكم جمهورياً.

وإذا كان الدستور إذن ديمقراطياً فى بنائه العام، فأننا يجب أن نحدد موقفه

من الأنظمة الديمقراطية المعروفة. وسنبين فيما يلى أن النظام الدستورى لعام ١٩٥٦ قد قرر النظام النيابى بصفة أساسية، ولكنه اضاف إليه مظهراً هاماً من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، وهو الاستفتاء الشعبى. ومن ناحية أخرى أخذ دستور ١٩٥٦ بالنظام الرئاسى بصفة أصلية وأن كان قد أضاف بصفة استثنائية بعض مظاهر النظام البرلمانى. وسنرى كيف وفق الدستور بين هذه الأنظمة بقدر من التفصيل:

أولاً: النظام النيابى:

نعلم أن النظام النيابى يقوم على الأركان الآتية: وجود برلمان منتخب من الشعب، يمارس سلطة واختصاصات فعلية، أن تكون مدة نيابة البرلمان مؤقتة. عضو البرلمان يمثل الأمة كلها. وأخيراً استقلال البرلمان اثناء مدة نيابته عن ارادة الناخبين.

ولو رجعنا لدستور ١٩٥٦ قد قرر الركن الأول وهو أهم الأركان جميعاً وهو وجود برلمان منتخب من الشعب، وهذا البرلمان هو مجلس الأمة المنتخب بطريق الانتخاب السرى العام (المادة ٦٧ من الدستور). والبرلمان الذى يمثله مجلس الأمة يتولى اختصاصات فعلية فى التشريع (المادة ٦٥).

كما قرر الدستور الركن الثانى للنظام النيابى، وهو تأقيت مدة نيابة البرلمان فنص على أن مدة نيابة مجلس الأمة هى خمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له (م ٦٩ من الدستور).

ولكن لم ينص دستور ١٩٥٦ صراحة على أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها أو على ركن استقلال البرلمان عن ارادة الناخبين. وبالنسبة للركن الذى يقرر أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها، يتجه الفقه إلى أن عدم النص على هذا الركن هو من قبيل السهو غير المتعمد، لأن الدستور قد قرر قبل ذلك جوهر النظام النيابى، ومجموع نصوصه تؤكد تقريره لهذا الركن ضمناً.

أما بالنسبة لركن استقلال البرلمان عن جمهور الناخبين، فالراجح هو أن

دستور ١٩٥٦ لم ينص عليه لأنه قرر مشاركة الشعب فى السيادة عن طريق تقرير نظام الاستفتاء الذى يتعارض مع مبدأ استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين.

ثانيا: الديمقراطية شبه المباشرة:

بجانب النظام النيابى التى قرره دستور ١٩٥٦ بصفة أصلية وأساسية، أخذ الدستور ببعض مظاهر نظام الديمقراطية شبه المباشرة، فكان أول دستور مصرى يتجه نحو هذا النظام. ويظهر ذلك فى الاستفتاء الشعبى الذى أخذ به دستور ١٩٥٦ فى عدة صور:

١- الاستفتاء الشعبى عند وضع الدستور، فقد نشأ دستور ١٩٥٦ كما ذكرنا بالأسلوب الديمقراطى الذى اتخذ صورة الاستفتاء المباشر، وقد نصت المادة ١٩٦ من الدستور على أن «يعمل بهذا الدستور من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء».

٢- الاستفتاء الشعبى فى حالة تعديل الدستور. فقد قضت المادة ١٨٩ - كما ذكرنا عند التعرض لتعديل الدستور - بأن استفتاء الشعب ضرورى لكى يصبح تعديل الدستور نهائياً ونافذاً.

٣- استفتاء الشعب فى انتخاب رئيس الجمهورية. فقد قضت المادة ١٢١ من الدستور على أن مجلس الأمة يرشح رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ثم يعرض هذا الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه.

٤- وأخيراً نصت المادة ١٤٥ من الدستور على أن رئيس الجمهورية يستطيع، بعد أخذ رأى مجلس الأمة، أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا.

ثالثاً: النظام الرئاسي:

إذا كان دستور ١٩٥٦ أخذ بجوهر النظام النيابى، فلابد أن نتساءل عن موقفه بين النظام الرئاسى والنظام البرلمانى. ودراسة هذا الدستور تبين أنه قد

أخذ بصفة اساسية وجوهرية بالنظام الرئاسى، فكان هذا النظام هو طابعه العام الأساسى. ولكن الدستور كما سنبين فيما بعد قد قرر على سبيل الاستثناء بعض مظاهر محدودة للنظام البرلمانى.

ويبدو الطابع الرئاسى فى دستور ١٩٥٦ من حيث أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية ويباشرها من الناحية الفعلية (م ١١٩ من الدستور). كما أن رئيس الجمهورية هو الذى يقوم بتعيين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (م ١٤٦) وأن الوزراء مسئولون أمامه عن تصرفاتهم تنفيذاً للسياسة العامة للحكومة (م ١٤٨).

كذلك رئيس الجمهورية هو الواضع الحقيقى والفعلى للسياسة العامة للحكومة، وذلك لأنه برغم أن المادة ١٣١ من الدستور قد نصت على أن رئيس الجمهورية يضع السياسة العامة للحكومة بالاشتراك مع الوزراء، إلا أن اشتراك الوزراء ليس فى الحقيقة سوى اشتراك بالرأى الاستشارى الغير ملزم للرئيس الذى يكون له وحده السلطة النهائية فى تقرير السياسة العامة. والذى يدعو إلى هذا القول هو أن دستور ١٩٥٦ لم يأخذ بنظام مجلس الوزراء كهيئة مستقلة عن رئيس الجمهورية تتمتع باختصاصات محددة وإنما مجلس الوزراء فى الدستور ينعقد تحت رئاسة رئيس الجمهورية نفسه لمجرد التداول وأخذ الرأى. لكن الرأى النهائى للرئيس فى رسم سياسة البلاد.

وأخيراً من مظاهر النظام الرئاسى فى الدستور أن الرئيس يصدر جميع اللوائح الإدارية دون مشاركة من الوزراء.

رابعاً: بعض مظاهر النظام البرلماني:

إذا كان دستور ١٩٥٦ قد أخذ بالنظام الرئاسى بشكل عام وبصورة جوهرية، الا أنه قد قرر استثناء بعض مظاهر النظام البرلمانى، فأنشأ نوعاً من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

ومن أهم مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، حق مجلس

الأمة فى تقرير المسئولية السياسية لكل وزير على حدة. ولكن المسئولية التضامنية غير موجودة لعدم وجود نظام مجلس الوزراء كهيئة قائمة بذاتها، وهذا يقلل من أهمية هذا المظهر البرلمانى فى الواقع.

ومن أهم مظاهر رقابة وتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الأمة.

على أننا نلاحظ أن هذا الجانب البرلمانى ضعيف الأهمية فى دستور ١٩٥٦، ويبقى الطابع الرئاسى هو الأساس، نظراً لغياب المسئولية السياسية التضامنية للوزارة أمام مجلس الأمة، ونظراً لصعوبة تصور سحب الثقة بأحد الوزراء من جانب مجلس الأمة لأن ذلك سيصطدم بحق رئيس الجمهورية فى عزل الوزراء.

المبحث الثاني

تنظيم السلطات العامة في دستور ١٩٥٦

نتناول هنا بالدراسة السلطة التشريعية ثم السلطة التنفيذية، وذلك فى مطلبين متتاليين.

المطلب الأول

السلطة التشريعية

نصت المادة ٦٥ من الدستور على أن مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية. وندرس على ا لتوالى تكوين مجلس الأمة ثم اختصاصاته.

- كيفية تكوين مجلس الأمة:

نصت المادة ٦٧ من دستور ١٩٥٦ على أن مجلس الأمة يتألف من أعضاء يختارون عن طريق الانتخاب السرى العام، وقد احال الدستور فى هذه المادة على القانون فيما يتعلق بتحديد عدد أعضاء مجلس الأمة وشروط العضوية وبيان طريقة الانتخاب وأحكامه.

وتطبيقاً لهذه المادة صدر القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، والقانون رقم ٢٤٦ لسنة ٥٦ الخاص بعضوية مجلس الأمة. وقد نصت المادة الأولى من هذا القانون الأخير على أن مجلس الأمة يتألف من ثلاثمائة وخمسين عضواً يختارون بطريق الانتخاب السرى العام. ونصت المادة الثانية على تقسيم الجمهورية المصرية إلى دوائر انتخابية عددها ثلاثمائة وخمسون، بحيث يتم انتخاب نائب واحد عن كل دائرة.

وهكذا كان الاتجاه هو نحو تثبيت عدد أعضاء البرلمان، فلا يتغير عدد أعضائه بتغير عدد السكان فى الدولة مثلما كان الأمر فى ظل دستور ١٩٢٣.

ومدة عضوية مجلس الأمة خمس سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له (م٦٩ من الدستور). وإذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته، انتخب من يحل محله، وتستمر مدة العضو الجديد حتى نهاية مدة سلفه (م ٧٠).

وكان لمجلس الأمة رئيس ووكيلان، ينتخبهم المجلس من بين أعضائه كل عام فى بداية دور الانعقاد العادى (م ٧٩ من الدستور).

ونعرض فيما يلى خصائص نظام الانتخاب فى ظل دستور ١٩٥٦ ثم للشروط الواجب توافرها فى الناخب، والشروط الواجب توافرها فى المرشح لعضوية مجلس الأمة.

أولا: خصائص نظام الانتخاب:

تميز نظام الانتخاب فى ظل دستور ١٩٥٦ بعدد من الخصائص يمكن استخلاصها من خلال أحكام الدستور وبالذات من خلال قانون الانتخاب. وأهم هذه الخصائص هى:

١- نظام الانتخاب كان يقوم على مبدأ الاقتراع العام، وبالتالى لا يشترط فى الناخب أى شرط خاص يتعلق بالثروة أو بالتعليم والكفاءة.

٢- كان الانتخاب مباشراً، أى على درجة واحدة. ولا شك أن الاقتراع العام غير المقيد من ناحية والانتخاب المباشر من ناحية أخرى يؤديان الى توسيع قاعدة الناخبين بطريقة ديمقراطية سليمة.

٣- أخذ القانون بنظام الانتخاب الفردى، بمعنى أن الناخب ينتخب مرشح واحد فقط فى كل دائرة انتخابية.

٤- كما قرر القانون مبدأ سرية الانتخاب، ضماناً لحرية الناخب فى اعطاء صوته.

٥- سوى قانون الانتخاب لأول مرة بين الرجل والمرأة فى حق مباشرة الحقوق السياسية فأعطى المرأة حق الانتخاب وأيضاً حق الترشيح للنيابة فى مجلس الأمة.

٦- اعتبر الدستور وقانون الانتخاب حق الانتخاب واجباً فى نفس الوقت. ويلاحظ أن القانون جعل القيد فى جداول الانتخاب اجبارياً بالنسبة للذكور متى توافرت فيهم شروط الانتخاب، أما بالنسبة للاناث فكان القيد اختيارياً. لكن فى كل الأحوال متى تم القيد فى جدول الانتخاب كان واجباً على من قيد نفسه الأدلاء بصوته ذكراً كان أم انثى.

٧- خفض قانون الانتخاب سن الناخب إلى ١٨ سنة فقط، بعد أن كان فى ظل دستور ١٩٢٣، ٢١ سنة بالنسبة لناخبى مجلس النواب و ٢٥ سنة بالنسبة لناخبى مجلس الشيوخ. وهذا التخفيض من شأنه أيضاً توسيع دائرة الجماهير الشعبية المشتركة فى الانتخاب.

٨- قرر القانون للعسكريين من رجال الجيش والشرطة حق مزاولة الانتخاب وبصفة عامة حق مباشرة الحقوق السياسية، وقد كانوا من قبل بعيدين عن هذه المشاركة الجماهيرية السياسية بحجة عدم اقحام العسكريين فى السياسة.

٩- وأخيراً أعطى قانون الانتخاب حق مباشرة الحقوق السياسية للمواطنين المغتربين المقيمين فى الخارج أو العاملين على السفن المصرية.

ثانيا: الشروط الواجب توافرها في الناخب:

تطلب قانون الانتخاب الشروط التالية فى الناخب:

١- أن يكون مصرياً. لكن القانون فرق بين من يملك الجنسية المصرية بصفة أصلية أى منذ الميلاد وبين من تجنس بالجنسية المصرية بعد الميلاد، فاشترط فى حالة المتجنس بعد الميلاد ضرورة مرور خمس سنوات بعد اكتساب الجنسية حتى يمكن القيد فى جداول الانتخاب.

٢- أن يبلغ من العمر ١٨ سنة ميلادية كاملة. وحكمة تخفيض السن اتاحة الفرصة للشباب للمشاركة فى الحياة السياسية إلى جانب توسيع هيئة الناخبين.

٣- ان تتوافر فيه الأهلية العقلية، بمعنى ألا يكون الناخب مصاباً بعاهة عقلية تمنعه قانوناً من مزاولة حق الانتخاب. وهذا المنع يشمل طبقاً للقانون المحجور عليهم مدة حجرهم، والمصابين بأمراض عقلية المحجوزين أثناء مدة حجزهم.

٤- ألا يكون من بين الأشخاص الذين حرموا من مباشرة الحقوق السياسية. وهؤلاء هم:

- المحكوم عليهم فى جناية ما لم يرد اليهم اعتبارهم.
- المحكوم عليهم بعقوبة الحبس فى سرقة أو اخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو اعطاء شيك بدون رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو اغراء شهود أو هتك عرض أو افساد اخلاق الشباب أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية، أو شروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة أو المحكوم عليهم بالحبس فى احدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه أو كان المحكوم عليهم قد رد اليهم اعتبارهم.
- **الموظفون الذين سبق فصلهم تأديبياً من وظائفهم لأسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل نهائياً.**

- الاشخاص الذين عزلوا من وصايتهم أو قوامتهم على الغير لسوء السلوك أو الخيانة ومن سلبت ولايتهم، ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الحكم نهائياً بالعزل أو سلب الولاية.
- المحرومون من الحقوق السياسية أو المدنية (1).

٥- وأخيراً أن يكون الناخب مقيداً فى أحد جداول الانتخاب بموطنه الانتخابى.

ثالثا: الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الأمة:

تطلب الدستور وقانون الانتخاب عدة شروط فى المرشح لعضوية مجلس الأمة، وهذه الشروط هى:

١- أن تتوافر فيه الشروط المتطلبة بالنسبة للناخب.

٢- ان يكون مصرياً. وإذا كان قد تجنس بالجنسية المصرية بعد الميلاد، فيشترط أن يكون قد مضى على اكتسابه هذه الجنسية عشر سنوات على الأقل.

٣- ان يبلغ من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب.

٤- أن يكون محسنا للقراءة والكتابة. أى أن تكون معرفته بهما على قدر من الجودة والاتقان.

٥- ألا يتحقق بالنسبة له مانع قانونى يحول دون ترشيحه، والاشخاص المنوعون من الترشيح حسب القانون هم:

- الأشخاص الذين ينتمون إلى الأسرة المالكة قبل الثورة.
- الأشخاص الذين وضعوا تحت التحفظ بناء على القانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٥٧.
- رجال القضاء والنيابة العامة وضباط البوليس، الذين لم يقدموا استقالتهم. أما إذا استقالوا فتعتبر استقالتهم مقبولة بحكم القانون منذ تقديمها ويجوز لهم الترشيح فى هذه الحالة.

---

(1) وهؤلاء هم الأشخاص الذين حوكموا أمام محاكم الثورة، والسياسيون القدامى الذين حرموا من حقوقهم السياسية لمده عشر سنوات بقرار مجلس قيادة الثورة فى ١٤ ابريل ١٩٥٤.

- رجال القوات المسلحة حتى لو قدموا استقالتهم، طالما أن هذه الاستقالة لم تقبل من ادارتهم المختصة. ذلك أن قبول استقالتهم متروك لتقدير الادارة.

٦- أن يقوم المرشح بدفع مبلغ خمسين جنيهاً عند تقديم طلب ترشيحه، ويودع هذا المبلغ فى خزانة المحافظة. وهذا المبلغ له وصف التأمين فيمكن للمرشح استرداده بعد الانتخاب فيما عدا حالتين يتم فيهما تخصيص المبلغ للأعمال الخيرية. وهاتين الحالتين هما حالة عدول المرشح عن ترشيحه وحالة عدم حصول المرشح على عشر الأصوات الصحيحة التى اعطيت فى الانتخاب.

٧- والشرط الأخير هو أن يوافق الاتحاد القومى على الترشيح، ذلك أن المادة ١٩٢ من الدستور قد نصت على أن «يتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة».

- **اختصاصات مجلس الأمة:**

تطبيقاً للنظام الديمقراطى النيابى الذى قرره دستور ١٩٥٦ نصت المادة ٦٥ من هذا الدستور على أن مجلس الأمة هو الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية وهذا يعنى أن مجلس الأمة يملك وحدة تقرير القوانين وسلطته فى ذلك فعلية ونهائية. وذلك المعنى أكده الدستور مرة أخرى بطريقة قاطعة فى المادة ٨٤ التى نصت على أن «لا يصدر قانون إلا إذا قرره مجلس الأمة، ولا يجوز تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة» فأى مشروع قانون أو أى اقتراح لا يصبح قانوناً إلا إذا ناقشه وقرره مجلس الأمة.

ولصحة قرارات المجلس اشترط الدستور أن يحضر الجلسة الأغلبية المطلقة للأعضاء وأن تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين، وذلك فيما عدا الحالات الاستثنائية التى تستلزم أغلبية خاصة (م ٨١ من الدستور).

وفى مجال المسائل المالية لمجلس الأمة اختصاص عام وشامل مثل كل البرلمانات الديمقراطية، فبالنسبة للضرائب العامة فلابد من موافقة المجلس على

انشائها، أو تعديلها أو الغائها أو الاعفاء منها (م ٩٤ من الدستور) . كذلك موافقة المجلس واجبة بالنسبة للقروض والتعهدات المالية التى يترتب عليها انفاق مبالغ من خزانة الدولة لسنة أو سنوات مقبلة (م ٩٦) . أيضاً يجب اقرار المجلس للمرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت ومنح الاحتكارات والالتزامات التى يكون موضوعها استغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، وكل تصرف مجانى فى املاك الدولة (المواد ٩٧، ٩٨، ٩٩ من الدستور) .

ومن المسائل المالية الهامة التى يختص بها مجلس الأمة أيضاً، الميزانية العامة والحساب الختامى للدولة، ففى شأن الميزانية العامة للدولة أوجب الدستور على الحكومة عرض مشروع الميزانية على المجلس قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده (م ١٠١) .

غير ان الدستور نص على أنه لا يجوز للمجلس اجراء أى تعديل فى مشروع الميزانية ألا بموافقة الحكومة (م ١٠١ – الفقرة الثانية) . وهذا القيد على المجلس محل نقد فى نظرنا، ولكن للمجلس بالطبع دائماً أن يرفض مشروع الميزانية برمته وبالتالى لا يمكن اصدارها.

وأخيراً المجلس يعتمد الحساب الختامى لميزانية الدولة (م ١٠٤) .

المطلب الثاني

السلطة التنفيذية

رئيس الجمهورية هو الذى يتولى ويمارس السلطة التنفيذية فى دستور ١٩٥٦ ولا يوجد فى هذا الدستور نظام مجلس الوزراء كهيئة مستقلة ذات اختصاصات محددة، ومن ثم كان رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة فى نفس الوقت، والوزراء ليسوا سوى معاونين للرئيس، الذى له حق تعيينهم والاشراف عليهم وعزلهم. ومن هنا جاء الطابع الرئاسى لدستور ١٩٥٦ .

ولهذا فلن نتعرض فى شأن السلطة التنفيذية للوزراء، وتقتصر على رئيس

الجمهورية فتتناول أولاً القواعد التى تحكم رئاتسة الجمهورية وثانياً اختصاصات رئيس الجمهورية.

أولاً: القواعد التي تحكم رئاسة الجمهورية

أ - الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية:

حدد الدستور فى المادة ١٢٠ هذه الشروط وهى:

١- ان يكون مصرياً من أبوين وجدين مصريين.

٢- أن يبلغ من العمر يوم ترشيحه ٣٥ سنة ميلادية على الأقل.

٣- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

٤- ألا يكون منتمياً إلى الأسرة التى كانت تتولى الملك فى مصر.

ب- أسلوب اختيار رئيس الجمهورية:

طبقاً للمادة ١٢١ من الدستور يمر اختيار رئيس الجمهورية بمرحلتين. **المرحلة الأولى:** هى أن يقوم مجلس الأمة بترشيح الرئيس بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس. وبالطبع يجب أن يتوافر فى المرشح الذى يختاره المجلس الشروط التى تطلبها الدستور والتى ذكرناها فيما سبق.

والمرحلة الثانية: هى استفتاء الشعب على المرشح للرئاسة الذى سبق أن اختاره مجلس الأمة، ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية إذ حصل على الأغلبية المطلقة فى هذا الاستفتاء الشعبى. وإذا لم يحصل على تلك الأغلبية قام مجلس الأمة بترشيح شخص آخر ويتم عرض الترشيح الجديد على الشعب لاستفتائه فيه.

جـ- مدة رئاسة الجمهورية:

قرر الدستور فى المادة ١٢٢ على أن مدة رئاسة الجمهورية هى ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء وقبل انتهاء هذه المدة بستين يوماً يجب أن تبدأ الاجراءات من أجل اختيار رئيس الجمهورية الجديد (م ١٢٩).

وفى حالة وجود مانع مؤقت يحول دون تمكن الرئيس من القيام بأعبائه، يجوز له بعد موافقة مجلس الأمة أن ينيب أحد الوزراء لمباشرة اختصاصاته (م١٢٧).

أما فى حالة استقالة الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل أو وفاته فأن مجلس الأمة يقرر بأغلبية ثلثى اعضائه خلو منصب الرئيس، ويتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الأمة، ويحل محله فى رئاسة هذا المجلس أحد الوكيلين بناء على اختيار المجلس، ويجب أن يتم اختيار الرئيس الجديد وفقاً للاجراءات الدستورية فى خلال شهرين من تاريخ خلو منصب الرئاسة (م ١٢٨ من الدستور).

د - عدم جواز الجمع بين رئاسة الجمهورية والقيام بأعمال أخري:

نظراً للأهمية الكبرى لمنصب رئاسة الجمهورية ومن أجل حماية هذا المنصب الخطير ضد الشبهات، منع الدستور رئيس الجمهورية من مباشرة أى مهنة أخرى، كما منعه من كل تعامل مالى مع الدولة. وفى هذا نصت المادة ١٢٥ من الدستور على أنه «لا يجوز لرئيس الجمهورية فى اثناء مدة رئاسته أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو ان يشترى أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه».

هـ - مسئولية الرئيس:

رئيس الجمهورية غير مسئول سياسياً أمام مجلس الأمة، بالرغم من أنه يتولى السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية، وذلك يؤكد الطابع الرئاسى لدستور ١٩٥٦، أما من الناحية الجنائية، فالرئيس يكون قابلاً للمسئولية الجنائية، ويتولى مجلس الأمة الاتهام الجنائى فى حالات معينة نص عليها الدستور فى المادة ١٣٠.

ثانياً: اختصاصات رئيس الجمهورية

وفقاً للنظام الرئاسى لدستور ١٩٥٦، رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة وهو الذى يتولى ويمارس اختصاصات السلطة التنفيذية، فقد نصت المادة ١١٩ من الدستور على أن «رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور».

ويمكن تقسيم اختصاصات رئيس الجمهورية فى نطاق السلطة التنفيذية إلى ثلاثة أنواع: اختصاصات ذات صفة تشريعية، واختصاصات تنفيذية، واختصاصات سياسية.

أولاً: الاختصاصات ذات الصفة التشريعية:

وتتمثل فى حق رئيس الجمهورية فى اقتراح القوانين وفى الاعتراض عليها وفى اصدارها، وهو ما نصت عليه المادة ١٣٢ من الدستور بقولها «لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها واصدارها».

والصفة التشريعية لهذه الاختصاصات أو الحقوق تأتى من اتصالها بالوظيفة التشريعية التى يتولاها مجلس الأمة بصفة أصلية، ولكن هذا الاتصال بالوظيفة التشريعية ثانوى فى الواقع ولا يمس جوهر العملية التشريعية التى يتولاها مجلس الأمة.

فبالنسبة لحق رئيس الجمهورية فى اقتراح القوانين، نجد أن مشروع القانون المقترح يخضع للسلطة التقديرية الكاملة لمجلس الأمة، فلا يصبح المشروع قانوناً ملزماً إلا باقراره من المجلس بعد المناقشة.

كذلك حق رئيس الجمهورية فى الاعتراض على القوانين، هو مجرد حق اعتراض توفيقى مؤقت، بحيث يستطيع مجلس الأمة اعادة اقرار مشروع القانون المعترض عليه بأغلبية ثلثى أعضائه، فيسقط اعتراض الرئيس ويصير المشروع قانوناً ملزماً واجباً اصداره، فسلطة مجلس الأمة إذن نهائية فى اقرار القانون المعترض عليه. وهذا هو ما يستخلص من المادتين ١٣٣، ١٣٤ من الدستور. فالمادة ١٣٣ نصت على أ: «إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون رده إلى مجلس الأمة فى مدى ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس اياه. فإذا لم يرد مشروع القانون فى هذا الميعاد اعتبر قانوناً واصدر» ونصت المادة ١٣٤ على أنه «إذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بموافقة ثلثى اعضائه اعتبر قانوناً واصدر».

وأخيراً، حق رئيس الجمهورية فى اصدار القوانين هو أيضاً ثانوى بالنسبة للوظيفة التشريعية لمجلس الأمة. فرئيس الجمهورية ملتزم باصدار كل قانون اقره المجلس ولم يعترض عليه الرئيس خلال مدة ثلاثين يوماً التى حددها الدستور لحق الاعتراض، كذلك الرئيس ملتزم باصدار القانون الذى اعترض عليه اذا عاد مجلس الأمة واقره بأغلبية ثلثى أعضائه. وإذا كان الدستور لم يحدد مدة الالتزام باصدار القوانين فأن الفقه متفق على أن رئيس الجمهورية يجب عليه أن يقوم بهذا الاصدار فى مدة معقولة. وبعد الاصدار يجب نشر القوانين فى الجريدة الرسمية خلال اسبوعين من يوم اصدارها حتى يعلم بها الكافة ويعمل بها بعد عشرة أيام من النشر (م ١٨٧).

ثانيا: الاختصاصات التنفيذية:

ويمكن اجمالها فيما يلى:

١- حق تعيين الوزراء وعزلهم من مناصبهم (م ١٤٦ من الدستور) وكل وزير مسئول أمام الرئيس عن اشرافه على شئون وزارته وعن تنفيذه للسياسة العامة للحكومة فى حدود وزارته (م ١٤٨).

٢- الرئيس هو الذى يضع السياسة العامة للحكومة أو للدولة التى يلتزم بتنفيذها الوزراء. وإذا كان ظاهر المادة ١٣١ من الدستور تشير إلى اشتراك الوزراء مع الرئيس فى وضع السياسة العامة، ألا أن هذا الاشتراك هو مجرد لاستطلاع وأخذ رأيهم، لكن الرأى النهائى هو لرئيس الجمهورية، لأن مجلس الوزراء ليس له وجود فى دستور ١٩٥٦ كهيئة مستقلة عن رئيس الجمهورية.

٣- رئيس الجمهورية هو الذى يختص باصدار كافة اللوائح الإدارية وهى: اللوائح التنفيذية التى تبين التفصيلات اللازمة للتنفيذ العملى للقوانين (م١٣٨ من الدستور)، واللوائح التنظيمية من أجل ترتيب وتنظيم المصالح والمرافق العامة (م ١٣٧) ولوائح الضبط التى تهدف إلى المحافظة على النظام العام (م ١٣٨)، ولوائح الضرورة التى لها قوة القانون والتى تصدر فيما بين ادوار انعقاد مجلس الأمة وكذلك فى فترة حل المجلس (م ١٣٥). وأخيراً اللوائح

التفويضية التى نصت عليها المادة ١٣٦ من الدستور، والتى لم تكن موجودة فى دستور ١٩٢٣، فطبقاً للمادة ١٣٦ لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون بناء على تفويض من مجلس الأمة فى الأحوال الاستثنائية، ويشترط فى التفويض الصادر من المجلس لرئيس الجمهورية أن يكون لمدة محدودة وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها [1].

٤- حق اعلان حالة الطوارئ (الأحكام العرفية) طبقاً للمادة ١٤٤ من الدستور [2].

٥- حق تعيين وعزل بعض فئات الموظفين. فقد نص الدستور فى المادة ١٤٠ على أن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين بالقانون.

ثالثاً: الاختصاصات السياسية:

وهى تشمل حق رئيس الجمهورية فى قيادة الجيش والقوات المسلحة (م١٣٩ من الدستور)، ومنح الرتب والنياشين والأوشمة فى حدود القانون، وحق العفو عن العقوبة (م ١٤٢) أما العفو عن الجريمة أو العفو الشامل فلا يكون الا بقانون أى من اختصاص مجلس الأمة، وأيضا حق اعلان الحرب بعد موافقة مجلس الأمة (م ١٤٢) وينطبق ذلك على الحرب الدفاعية والهجومية، وأخيراً حق ابرام المعاهدات وأبلاغها لمجلس الأمة، لكن هناك معاهدات يجب أن يوافق عليها مجلس الأمة لتكون نافذة قانوناً مثل معاهدات الصلح والتحالف والتجارة أو التى تتعلق بحقوق السيادة (م ١٤٣ من الدستور).

---

(١) نصت المادة ١٣٦ «لرئيس الجمهورية فى الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الأمة أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وان يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها».

(٢) قضت المادة ١٤٤ بأن: «يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون. ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الأمة خلال الخمسة عشر يوماً التالية له ليقرر ما يراه فى شأنه. فأن كان مجلس الأمة منحلا، عرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له».

الفصل الثالث

نظام الحكم في الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨

قامت الوحدة السياسية بين مصر وسوريا رسمياً فى ٢١ فبراير ١٩٥٨ بناء على استفتاء شعبى فى مصر وسوريا حيث وافق الشعبان على الوحدة بينهما وعلى انتخاب الرئيس جمال عبد الناصر للجمهورية الجديدة التى سميت بالجمهورية العربية المتحدة.

وقد بدأت أولى خطوات الوحدة باجتماع مشترك ضم اعضاء مجلس النواب السورى ومجلس الأمة المصرى فى ١٨ نوفمبر ١٩٥٧، وصدر قرار اجماعى برغبة الشعبين السورى والمصرى بقيام اتحاد فيدرالى يجمعهما.

لكن الاتجاه الشعبى العام كان نحو قيام دولة موحدة وليس مجرد دولة فيدرالية[1]، وبناء على ذلك اجتمع ممثلو ا لدولتين فى أول فبراير ١٩٥٨ وأصدروا بياناً سجل هذا الاتجاه الشعبى وتضمن الأسس العامة لنظام الحكم فى الدولة الجديدة التى اختير لها اسم الجمهورية العربية المتحدة.

وفى ٥ فبراير ١٩٥٨ اجتمع كل من مجلس الأمة المصرى ومجلس النواب السورى فى القاهرة ودمشق، ووافقا على بيان ممثلى الدولتين والاسس العامة لنظام الحكم التى تضمنه. وقررا أن يتم الاستفتاء على الوحدة وعلى رئيسها فى ٢١ فبراير ١٩٥٨، وهو الأمر الذى تم، وتكونت بالتالى دولة جديدة هى الجمهورية العربية المتحدة ورئيسها كان هو الرئيس جمال عبد الناصر.

وكان طبيعياً منذ نشأة دولة الوحدة الجديدة أن تنتهى الشخصية القانونية لكل من الدولة المصرية والدولة السورية وبالتالى كان طبيعياً أن يصبح دستور ١٩٥٦ لاغياً بقوة القانون وكذلك الدستور السورى.

---

(١) انظر: الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية ١٩٧٤، ص ١١١.

وفى ٥ مارس ١٩٥٨ أصدر الرئيس جمال عبد الناصر رئيس الجمهورية العربية المتحدة، الدستور المؤقت الذى يتضمن نظام الحكم للدولة الجديدة طبقاً للأسس العامة التى وافق عليها المجلسان النيابيان المصرى والسورى.

وقد جاءت أحكام ومبادئ هذا الدستور المؤقت مطابقة لأحكام ومبادئ دستور جمهورية مصر لعام ١٩٥٦، فيما عدا بعض النصوص والأحكام الاستثنائية التى فرضتها طبيعية وظروف الوحدة.

وهذا ستكون دراستنا للدستور المؤقت لعام ١٩٥٨ مقتضية وسنعمل بصفة خاصة على ابراز النصوص الجديدة التى تضمنها بالمقارنة بدستور ١٩٥٦. وسنبدأ بنظرة على الخصائص العامة لهذا الدستور المؤقت ثم على تنظيمه للسلطات العامة.

أولاً: الخصائص العامة للدستور المؤقت لعام ١٩٥٨

يمكن اجمال هذه الخصائص فى النقاط التالية:

١- أول ما يتميز به دستور ٥ مارس ١٩٥٨ أنه دستور مؤقت موجز وضع لبيان نظام الحكم فى دولة الوحدة الجديدة على نحو انتقالى، انتظاراً لقيام دستور آخر مفصل كان من المأمول أن يصدر فيما بعد(١)، وقد بين هذا الطابع المؤقت للدستور نص المادة ٧٣ منه وهى مادته الأخيرة التى قررت أن «يعمل بهذا الدستور المؤقت إلى حين اعلان موافقة الشعب على الدستور النهائى للجمهورية العربية المتحدة».

٢- الدولة الجديدة التى نظمها الدستور المؤقت هى دولة بسيطة موحدة وليست فيدرالية. فهى أن كانت تتكون من اقليمين هما الاقليم المصرى والاقليم السورى، إلا أن الدولة باقليميها يحكمها دستور واحد والسلطات العامة

---

(١) لكننا نعلم أن دولة الوحدة – للأسف – لم تدم طويلاً، إذ تم الانفصال بين مصر وسوريا فى سبتمبر ١٩٦١ بعد مؤامرة تم تنفيذها فى سوريا وقام بها بعض فئات من الجيش السورى.

موحدة، فالسلطة التنفيذية واحدة تحت القيادة العليا لرئيس الجمهورية، والسلطة التشريعية يتولاها ويمارسها مجلس نيابى واحد هو مجلس الأمة.

٣- قام نظام الحكم فى الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨ على الأسس والمبادئ العامة لدستور جمهورية مصر لعام ١٩٥٦، فيما عدا بعض الاستثناءات القليلة. ونتج عن ذلك أن تفسير الدستور المؤقت يجب أن يتم بالرجوع إلى دستور ١٩٥٦ باعتباره الأصل التاريخى، كما أن دستور ١٩٥٦ يكمل مواطن النقص والقصور فى الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨.

وتطابق مبادئ هذا الدستور مع دستور ١٩٥٦ يظهر فى أخذ الدستور المؤقت بالنظام الديمقراطى النيابى، وبالنظام الجمهورى ذو الطابع الرئاسى فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية. كذلك أخذ الدستور المؤقت بنظام الاتحاد القومى كتنظيم سياسى واحد، كما اعتنق مبادئ الديمقراطية الاقتصادية والاجتماعية إلى جوار الديمقراطية السياسية، وأخيراً أبرز فكرة القومية العربية بالنص فى مادته الأولى على أن شعب الجمهورية العربية المتحدة جزء من الأمة العربية.

ثانياً: تنظيم السلطات العامة

نظراً لتطابق الدستور المؤقت مع دستور ١٩٥٦ فى الغالبية العظمى من الأحكام والمبادئ العامة فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة فأننا سنركز فقط على الأحكام الجديدة التى قررها الدستور المؤقت والتى استلزمتها ظروف قيام دولة الوحدة.

أ - السلطة التشريعية:

يتولى السلطة التشرعية مجلس الأمة مثلما كان الوضع فى دستور ١٩٥٦ ومجلس الأمة إلى جانب وظيفته التشريعية واختصاصه بالمسائل المالية، له أيضا وظيفة سياسية تتمثل فى تقرير ا لمسئولية السياسية الفردية لكل وزير على حدة، ولا توجد مسئولية جماعية للوزراء لعدم وجود نظام مجلس الوزراء كهيئة مستقلة. وفى كل هذا يتطابق الدستور المؤقت مع دستور ١٩٥٦.

التجديد الهام الذى يستحق الذكر فى الدستور المؤقت هو كيفية تكوين مجلس الأمة. ففى دستور ١٩٥٦ كان مجلس الأمة يتكون من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السرى العام (م ٦٧) ولكن دستور ١٩٥٨ المؤقت قرر فى المادة ١٣ منه أن اعضاء مجلس الأمة يتحدد عددهم ويتم اختيارهم بقرار من رئيس الجمهورية، بشرط أن يكون نصف الاعضاء على الأقل من بين اعضاء مجلس النواب السورى ومجلس الأمة المصرى.

ب- السلطة التنفيذية:

المبادئ العامة التى تحكم السلطة التنفيذية فى الدستور المؤقت مطابقة لدستور ١٩٥٦، ويظهر ذلك فى أخذ الدستور المؤقت بالنظام الرئاسى بوجه عام مثل دستور ١٩٥٦. ومن ثم فرئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة، وهو الذى يضع السياسة العامة للدولة، والوزراء ليسوا سوى معاونين لرئيس الجمهورية الذى يقوم بتعيينهم وعزلهم، وهم مسئولون أمام الرئيس عن تنفيذ السياسة العامة التى يضعها.

لكن هناك مسائل جديدة فى التنظيم الداخلى للسلطة التنفيذية أتى بها الدستور المؤقت لأول مرة، واقتضتها ظروف الوحدة بين مصر وسوريا وهذه المسائل التنظيمية الجديدة هى:

١- نظام نواب رئيس الجمهورية:

لم يتضمن دستور ١٩٥٦ وجود نواب لرئيس الجمهورية، ولكن دستور ١٩٥٨ المؤقت قد أدخل هذا النظام فنص فى المادة ٤٦ منه على أنه «لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً لرئيس الجمهورية أو أكثر ويعفيهم من مناصبهم».

لكن لم يبين الدستور المؤقت شروط تعيين نواب الرئيس أو اختصاصاتهم، فترك الأمر فى ذلك لتقدير رئيس الجمهورية. وكل ما نص عليه الدستور فى شأنهم هو عدم جواز الجمع بين وظائفهم والقيام بأعمال أخرى (م ٤٨) مثلهم فى ذلك مثل رئيس الجمهورية.

٢- نظام الوزراء المركزيين والوزراء التنفيذين:

فى ظل الدستور المؤقت، تم التمييز بين نوعين من الوزراء:

(١) الوزراء المركزيون ويشمل اختصاصهم اقليمى الجمهورية العربية المتحدة ويعملون على الاشراف على تحقيق توحيد النظم فى الاقليمين وتنسيق المشروعات العامة فيهما. ومقر الوزارات المركزية كان فى القاهرة عاصمة الدولة.

(٢) الوزراء التنفيذيون، واختصاص كل منهم يتحدد بأحد الاقليمين السورى أو المصرى لكن جميع الوزراء يخضعون للسلطة العليا لرئيس الجمهورية، نظراً للطابع الرئاسى للدستور المؤقت.

٣- نظام المجلسين التنفيذيين:

أنشأ الدستور المؤقت نظام المجلس التنفيذى لكل من الاقليم المصرى والاقليم السورى وذلك بهدف احترام الذاتية الخاصة لكل من الاقليمين فى ظل الدولة الموحدة.

وقد نصت المادة ٥٨ من الدستور على هذا النظام الجديد بقولها: «تتكون الجمهورية العربية المتحدة من اقليمين هما: مصر وسوريا، ويشكل لكل منهما مجلس تنفيذى يعين بقرار من رئيس الجمهورية، ويختص بدراسة وفحص الموضوعات التى تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للاقليم».

الفصل الرابع
نظام الحكم في الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤

لم يكتب البقاء لدولة الوحدة لمدة طويلة، فقد حدث الانفصال بين مصر وسوريا فى سبتمبر ١٩٦١، وبهذا انتهت الدولة الجديدة بعد ثلاث سنوات وسبعة أشهر من ميلادها. وبذلك عادت الشخصية القانونية لكل من سوريا ومصر، واحتفظت مصر باسم الجمهورية العربية المتحدة.

وقد حدثت فى مصر بعد الانفصال تطورات سياسية هامة، ففى ٢١ مايو ١٩٦٢ قدم رئيس الجمهورية إلى المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية الميثاق الوطنى، الذى اقره المؤتمر فى ٣٠ يونيه ١٩٦٢ بوصفه وثيقة اعلان للحقوق تبين الفلسفة العامة للمجتمع من النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وفى ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢ - أى بعد عام من الانفصال - أصدر رئيس الجمهورية اعلاناً دستورياً كان يتكون من عشرين مادة، ونص فى مادته الأخيرة على أن يبقى الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨ نافذاً. وقد انشأ هذا الاعلان الدستورى نظامين جديدين هما من ناحية مجلس الرئاسة الذى يرأسه رئيس الجمهورية ويعتبر الهيئة العليا لسلطة الدولة ويمارس اختصاصاته طبقاً للاعلان الدستورى. ومن ناحية أخرى المجلس التنفيذى وهو - طبقاً للاعلان الدستورى - الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتولى اختصاصاته فى حدود القانون وقرارات مجلس الرئاسة.

وقد استمر الأمر على هذا النحو حتى تاريخ ٢٣ مارس ١٩٦٤ حيث أصدر رئيس الجمهورية الدستور المؤقت لعام ١٩٦٤، وقد جاء فى ديباجة هذا الدستور أن يبدأ العمل به ابتداء من يوم ٢٥ مارس ١٩٦٤، وذلك إلى أن يتم مجلس الأمة وضع مشروع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة الذى يجب أن يطرح على الشعب لاستفتائه فيه، ويصير دستوراً نافذاً بموافقة الشعب عليه فى الاستفتاء.

وظل هذا الدستور المؤقت مطبقاً حتى وضع الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية فى سبتمبر عام ١٩٧١ وهو الدستور النافذ حالياً.

ولن نتعرض هنا بالتفصيل للدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ نظراً لأن مبادئه وأحكامه العامة، لا تختلف من حيث الجوهر والاساس مع مبادئ وأحكام دستور جمهورية مصر العربية الحالى الصادر عام ١٩٧١، الذى نتصدى الآن لدراسته بشكل مفصل فى القسم الثالث من هذا المؤلف.

القسم الثالث

النظام الدستوري المطبق حالياً في جمهورية مصر العربية (دستور ١٩٧١)

ويشتمل علي بابين:

الباب الأول: الخصائص العامة للنظام الدستورى المصرى فى ظل دستور ١٩٧١.

الباب الثانى: تنظيم السلطات العامة.

القسم الثالث

النظام الدستوري المطبق حالياً في جمهورية مصر العربية (دستور ١٩٧١)

تضمنت ديباجية الدستور المؤقت الذى اصدره الرئيس الراحل جمال عبد الناصر عام ١٩٦٤، أن نفاذه يبدأ من ٢٥ مارس ١٩٦٤ إلى أن يقوم مجلس الأمة - الذى يتولى السلطة التشريعية - بوضع مشروع الدستور الدائم لمصر، على أن يطرح مشروع هذا الدستور على الشعب للاستفتاء لكى يمنحه من ارادته الحرة القوة التى تجعله مصدراً لكل السلطات.

وبالفعل تشكلت لجنة تحضيرية من بين أعضاء مجلس الأمة للقيام بمهمة وضع مشروع الدستور، وبدأت اللجنة العمل فى يونية ١٩٦٥ ولكن استغرق عملها وقتاً طويلاً حتى وقع العدوان الاسرائيلى فى ٥ يونيه ١٩٦٧ فتوقفت اجراءات وضع هذا المشروع.

ثم أصدر رئيس الجمهورية بيان ٣٠ مارس ١٩٦٨ الذى أوكل أمر وضع مشروع الدستور الدائم إلى المؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى، على أن يستفتى عليه الشعب بعد ازالة آثار العدوان.

غير أن الرئيس جمال عبد الناصر توفى فى ٢٨ سبتمبر ١٩٧٠ وخلفه نائب رئيس الجمهورية السيد/ محمد أنور السادات وذلك بصفة مؤقتة إلى أن يقوم مجلس الأمة بترشيح رئيس الجمهورية الجديد ثم يعرض هذا الترشيح على الشعب لاستفتائه فيه طبقاً للمادة ١١٠ من دستور ١٩٦٤.

وقد طبقت هذه الاجراءات الدستورية، وأصبح الرئيس محمد أنور السادات رئيساً للجمهورية بعد أن وافق الشعب على ترشيحه فى الاستفتاء الذى تم فى الخامس عشر من أكتوبر عام ١٩٧٠.

وفى ١٥ مايو ١٩٧١ قام الرئيس أنور السادات بحركة تصحيح لمسار ثورة يوليو ١٩٥٢، وذلك بالتخلص من مراكز القوى التى طالما عبثت بحقوق وحريات المواطنين وكانت هذه الحركة – المسماة بثورة مايو ١٩٧١ – تسعى لاقرار سيادة القانون وقيام دولة المؤسسات الدستورية الديمقراطية. لهذا اتجه رئيس الجمهورية إلى ضرورة الاسراع بوضع الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية على أساس ديمقراطى سليم وهو الأمر التى تم فى سبتمبر عام ١٩٧١ حيث أصبح الدستور الدائم نافذاً بعد موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء.

ودراستنا لدستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ تنقسم الى بابين رئيسيين:

الباب الأول: الخصائص العامة للنظام الدستوري المصري في ظل دستور ١٩٧١.

الباب الثاني: تنظيم السلطات العامة.

الباب الأول

الخصائص العامة للنظام الدستوري المصري في ظل دستور ١٩٧١

دراستنا للخصائص العامة لنظام الحكم في ظل دستور ١٩٧١ تشمل الفصول التالية

الفصل الأول : الأحكام الشكلية لدستور ١٩٧١ .

الفصل الثانى : طبيعة نظام الحكم .

الفصل الثالث : المقومات الاساسية للمجتمع .

الفصل الرابع : الحقوق والحريات والواجبات العامة .

الفصل الخامس : مبدأ سيادة القانون .

الفصل السادس : تنظيم الممارسة السياسية .

الفصل الأول
الأحكام الشكلية للدستور ١٩٧١

نتعرض للأحكام الشكلية للدستور فى مبحثين، المبحث الأول عن اسلوب نشأة الدستور، والمبحث الثانى عن طريقة تعديل الدستور.

المبحث الأول
أسلوب نشأة دستور ١٩٧١

من المعلوم أن هناك اسلوبين لنشأة الدساتير بوجه عام. والأسلوب الأول هو الأسلوب غير الديمقراطى وفيه تنشأ الدساتير أما فى صورة منحة صادرة من الحاكم إلى الأمة، وأما فى صورة عقد بين الحاكم والشعب. وإن كانت صورة العقد تمثل تطوراً أفضل من صورة المنحة الخالصة، حيث أن الأمة تشترك فى وضع الدستور مع الحاكم، إلا أن طريقة العقد تظل غير ديمقراطية من حيث أنها تضع الحاكم فى كفة مساوية ومعادلة للشعب، وهذا غير جائز ديمقراطياً.

والأسلوب الديمقراطى فى نشأة الدساتير يعترف للأمة وحدها بحق الاستئثار بالسلطة التأسيسية، أى يحق الأمة فى أن تنفرد بوضع الدستور. باعتبارها مصدر السلطات العامة. والأسلوب الديمقراطى يتخذ بدوره أحدى صورتين، أما صورة وضع الدستور بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة من الشعب، وأما صورة استفتاء الشعب على الدستور بحيث لا يكون هذا الدستور نافذاً ومطبقاً إلا بعد موافقة الشعب عليه. وتتميز طريقة الاستفتاء فى أن الدستور يصدر فى هذه الحالة عن الشعب مباشرة، فى حين أنه فى طريقة أو صورة الجمعية التأسيسية المنتخبة، الشعب لا يضع الدستور مباشرة وإنما بطريق غير مباشر أى بواسطة ممثليه المنتخبين فى الجمعية التأسيسية.

وعلى ضوء ما سبق نتساءل: ما هو أسلوب نشأة دستور ١٩٧١؟

والاجابة هى أن دستور مصر الدائم لعام ١٩٧١ قد تم وضعه بالأسلوب الديمقراطى فى نشأة الدساتير، وقد اتخذ هذا الأسلوب الديمقراطى صورة الاستفتاء الشعبى، فلم يصدر هذا الدستور ولم يطبق إلا بعد أن وافق عليه الشعب فى استفتاء عام بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١.

واستعراض ظروف وضع دستور ١٩٧١ تؤكد لنا هذا التكييف الديمقراطى لأسلوب نشأته:

فقد بدأت فكرة وضع الدستور فى ٢٠ مايو ١٩٧١ حينما توجه رئيس الجمهورية محمد أنور السادات ببيان إلى مجلس الشعب يطلب فيه من المجلس وضع مشروع الدستور الدائم. وقد اشار السيد الرئيس فى بيانه إلى الأسس التى يرى أن يتضمنها هذا المشروع، وهذه الأسس تتصل بأهداف حركة التصحيح التى تمت فى ١٥ مايو ١٩٧١ من أجل اقرار سيادة القانون واقامة المؤسسات الدستورية الديمقراطية.

واستجابة لذلك عقد مجلس الشعب جلسة بتاريخ ٢٤ مايو ١٩٧١ عرض فيها رئيس المجلس موضوع تكليف المجلس بوضع مشروع الدستور واقترح رئيس المجلس تشكيل لجنة تحضيرية من خمسين من اعضاء المجلس على اعتبار أن اللجنة تستطيع الاستعانة بمن تشاء من أهل الرأى والخبرة وعلماء الدين وممثلى فئات الشعب. وتكون مهمة اللجنة التحضيرية وضع مسودة مشروع الدستور.

وقد تقدم لعضوية الجنة التحضيرية ثمانون من أعضاء مجلس الشعب وقد وافق المجلس على اعتبار جميع المتقدمين اعضاء فى هذه اللجنة التحضيرية.

وقد انقسمت اللجنة التحضيرية إلى أربع لجان[1]، وقد تفرع عن كل لجنة

(١) أ- اللجنة الأولى: وتختص بدراسة المقومات الأساسية للمجتمع والحريات والأخلاق.
ب- اللجنة الثانية: وتختص بدراسة نظام الحكم.
جـ- اللجنة الثالثة: وتختص بدراسة نظام الإدارة المحلية والقوانين الأساسية.
د - اللجنة الرابعة: وتختص بتلقى مقترحات الجماهير وعمل موجز لها وتبويبها وتوزيعها على اللجان الثلاث السابقة كل فيما يخصه.

لجان فرعية ضمت أهل الخبرة والاختصاص من اساتذة الجامعات ورجال الدين والقضاء. وفى ١٤ يوليه ١٩٧١ اجتمعت اللجنة التحضيرية بكامل هيئتها وراجعت المبادئ الاساسية لمشروع الدستور. ثم اعدت اللجنة التحضيرية تقريرها المتضمن للمبادئ الاساسية وقدمته إلى مجلس الشعب فى ٢٢ يوليه ١٩٧١، الذى ناقش هذه المبادئ واقرها فى مجموعها ثم احال المجلس أمر صياغة نصوص مشروع الدستور إلى لجنة فنية خاصة قامت بصياغة المشروع على أساس المبادئ الاساسية التى أقرها مجلس الشعب.

وأخيراً تم عرض مشروع الدستور مع وثيقة اعلانه على الشعب للاستفتاء عليه بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١، وقد وافق الشعب على مشروع الدستور بأغلبية كبيرة تقرب من الاجماع، وفى نفس اليوم اصدر رئيس الجمهورية الدستور وبدأ العمل به فى نفس التاريخ تطبيقاً لنص المادة ١٩٣ من الدستور التى قضت بأن نفاذ الدستور يبدأ من تاريخ اعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء أى من ١١ سبتمبر ١٩٧١.

ومن هذا العرض لظروف اصدار دستور ١٩٧١ يتأكد لنا أن هذا الدستور قد اتبع فى نشأته الأسلوب الديمقراطى الذى اتخذ صورة الاستفتاء الشعبى، ودستور ١٩٧١ فى هذه النشأة يشبه دستور ١٩٥٦ الذى نشأ أيضاً عن طريق استفتاء الشعب واقراره له. لكن الأمر الجديد فى نشأة دستور ١٩٧١ بالمقارنة بدستور ١٩٥٦ هو أن مشروع دستور ١٩٧١ بمبادئه الاساسية هو من وضع مجلس الشعب المنتخب، فى حين ان مشروع دستور ١٩٥٦ هو من وضع لجنة حكومية فنية. وبالتالى تكون نشأة دستور ١٩٧١ أكبر قوة فى شعبيتها، فالشعب هو الذى وضع مشروع الدستور بطريق غير مباشر بواسطة نوابه فى مجلس الشعب، ثم قام الشعب ذاته مباشرة باقرار الدستور نهائياً فى الاستفتاء العام الذى تم فى ١١ سبتمبر ١٩٧١.

المبحث الثاني

طريقة تعديل الدستور

نحن نعرف أن الدساتير من حيث طريقة تعديلها تنقسم إلى دساتير مرنة ودساتير جامدة، والدستور المرن يتميز بأن قواعده، يجوز تعديلها بنفس الاجراءات وبذات الشروط اللازمة لتعديل القانون البرلمان العادى. أما الدستور الجامد فهو الدستور الذى يشترط لتعديل قواعده وأحكامه شروط واجراءات أكثر شدة وتعقيداً من اجراءات تعديل القانون العادى.

وتلجأ معظم الدول إلى الأخذ بفكرة الدستور الجامد، لأن جمود الدستور يحقق العلو والثبات والاستقرار لأحكامه، إذا ان اشتراط اجراءات خاصة شديدة لتعديل الدستور يضمن قدراً من التفكير المتزن والمتأنى قبل الاقدام على التعديل، فى حين أن الدستور المرن يجعل قواعده تحت مشيئة واهواء الأغلبية البرلمانية العادية التى يمكنها أن تعدل قواعده بنفس البساطة التى تستطيع أن تعدل بها قانون الايجارات أو قانون الادارة المحلية على سبيل المثال.

وإذا رجعنا لدستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ وجدنا أنه دستور جامد مثل الدساتير المصرية السابقة عليه، تبدى جموده فى أنه اشترط لتعديل احكامه اجراءات خاصة تتميز بقدر من الشدة طبقاً لما نصت عليه المادة ١٨٩ من الدستور التى قضت بأن:

«لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل – فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب، وجب أن يكون موقعاً من ثلث اعضاء المجلس على الأقل.

«وفى جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره فى شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رفض الطلب لا يجوز اعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة على هذا الرفض.

«وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش، بعد شهرين من تاريخ الموافقة، المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه فى شأنه، فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تايخ اعلان نتيجة الاستفتاء».

ومن خلال نص المادة ١٨٩ من الدستور، يظهر لنا ان اجراءات تعديل احكام الدستور تنقسم إلى ثلاث مراحل، وفى هذا تتطابق المادة ١٨٩ من دستور ١٩٧١ مع نص المادة ١٨٩ المقابلة لها فى دستور جمهورية مصر لعام ١٩٥٦. وهذه المراحل الثلاث فى تعديل الدستور هى على النحو التالى:

١- اقتراح التعديل:

السلطات التى لها حق طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، هى رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب (الهيئة التى تتولى السلطة التشريعية). غير أنه إذا جاء طلب التعديل من مجلس الشعب، فيجب أن يوقع على هذا الطلب ثلث اعضاء هذا المجلس على الأقل.

وفى الحالتين، سواء كان الطلب صادراً من رئيس الجمهورية أم من مجلس الشعب يجب أن يتحدد فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها وكذلك الأسباب التى تدعو إلى هذا التعديل.

٢- مناقشة التعديل:

إذا كان طلب التعديل مستوفياً لشروطه الشكلية على النحو السابق، فأن هذا الطلب يتم عرضه على مجلس الشعب الذى يجب أن يناقش مبدأ التعديل ذاته ويصدر المجلس قراره فى شأن مبدأ التعديل بالأغلبية المطلقة لأعضائه، فإذا رفض المجلس مبدأ التعديل، فلا يجوز اعادة طلب التعديل بذات مواده قبل مضى سنة على هذا الرفض. أما إذا جاء قرار مجلس الشعب بالموافقة على مبدأ التعديل. ففى هذه الحالة لا يجوز للمجلس أن يناقش تفصيلياً المواد المطلوب تعديلها إلا بعد مرور شهرين من تاريخ صدور قراره بالموافقة على مبدأ التعديل.

وبعد المناقشة التفصيلية، اذا اراد المجلس الموافقة على التعديل، فيجب أن يصدر قراره بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس.

ونلاحظ على هذه المرحلة الثانية، أن دستور ١٩٧١ فى المادة ١٨٩ اشترط مضى شهرين فقط من تاريخ موافقة مجلس الشعب على مبدأ التعديل يستطيع بعدها المجلس مناقشة المواد المطلوب تعديلها تفصيلا، فى حين ان هذه المدة كانت فى المادة ١٨٩ المقابلة من دستور ١٩٥٦ مدة ستة أشهر. ولا شك ان هذا الميعاد الاخير طويل أكثر من اللازم ويبعث على التراخى والسأم، أما مدة الشهرين فهى ميعاد معقول وكافى لتحقيق التأنى الضرورى قبل الاقدام على التعديل.

٣- اقرار التعديل من الشعب:

اذا وافق مجلس الشعب على التعديل بأغلبية ثلثى اعضائه، فأن التعديل لا يكون نهائياً بعد. إذ يجب عرض التعديل على الشعب لاستفتائه فيه، فاذا وافق عليه الشعب فى الاستفتاء، أصبح التعديل نافذاً ومطبقاً من تاريخ اعلان موافقة الشعب فى الاستفتاء.

هذا، وتطبيقاً لهذه الاجراءات تم تعديل هام فى دستور ١٩٧١ أقره الشعب فى استفتاء عام بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٠، وشمل هذا التعديل المواد الأولى والثانية والرابعة والخامسة، فمثلا المادة الثانية عدلت بحيث أصبحت مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع، والمادة الخامسة عدلت على نحو يسمح بتعدد الأحزاب. كذلك أضيف باب جديد للدستور «الباب السابع – أحكام جديدة» تضمن فصلين: الفصل الأول: عن «مجلس الشورى»، والفصل الثانى: عن «سلطة الصحافة».

وفى العاشر من مايو عام ٢٠٠٥ تمت موافقة الشعب فى الاستفتاء على تعديل المادة ٧٦ من الدستور، حيث تم العدول عن أسلوب المرشح الوحيد فى الاستفتاء على الرئاسة الى انتخاب الرئيس فى ظل منافسة تعددية.

الفصل الثاني
طبيعة نظام الحكم

ان طبيعة نظام الحكم فى دستور من الدساتير تثير ثلاثة تساؤلات على درجات متتالية. فيجب أن نتساءل أولاً: هل نظام الحكم ديمقراطى أى يتفق مع فكرة النظام الدستورى الصحيح أم على العكس هو نظام الحكم لايقوم على المبادئ الديمقراطية، ويجب أن نتساءل مرة ثانية: أى نوع من أنواع الأنظمة الديمقراطية قد أخذ به نظام الحكم فى الدستور... هل هو نظام الديمقراطية المباشرة أو نظام الديمقراطية شبه المباشرة أم النظام النيابى؟

وإذا تبدى لنا أن نظام الحكم يأخذ بالنظام النيابى مثلا - وهو النظام السائد فى العالم الآن بصفة عامة - يجب أن نتساءل السؤال الثالث والأخير التالى: أى تطبيق من تطبيقات النظام النيابى قد قرره الدستور... هل هو مثلا النظام البرلمانى أم النظام الرئاسى أم هو مزيج بين هذين النظامين؟

وإذا رجعنا إلى دستور ١٩٧١ لكى نجيب على هذه التساؤلات الثلاثة المتتالية، فأننا نجد أولاً، أن جمهورية مصر العربية هى جمهورية ديمقراطية يقوم نظام الحكم فيها على المبادئ الديمقراطية المعروفة. وثانياً، نجد أن نظام الحكم الدستورى فى مصر يأخذ بصفة أساسية بالنظام النيابى، وإن قرر الى جواره بعض مظاهر نظام الديمقراطية شبه المباشرة بصفة استثنائية. وثالثاً، فيما يتعلق بتطبيقات النظام النيابى، يتفق الفقه على أن نظام الحكم فى دستور ١٩٧١ قد قرر بصفة أصلية النظام البرلمانى، ولكن مزج به بعض خصائص ومظاهر النظام الرئاسى.

ونتناول فيما يلى هذه النقاط بقدر من التفصيل:

أولاً: نظام حكم ديمقراطى:

أول ما يجب تسجيله هو أن نظام الحكم فى دستور ١٩٧١ هو نظام دستورى

أى نظام يتطابق مع المذهب الديمقراطى، وقد حرص الدستور ذاته وفى مادته الأولى على التمسك بإقامة نظام الحكم بطريقة ديمقراطية، فقد نصت المادة الأولى على أن «جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى....».

لكن بالطبع هذا الاعلان وحده لا يكفى بذاته، وإنما يجب أن يتأكد من خلال المبادئ التى حددها الدستور لنظام الحكم. وبالرجوع لهذه المبادئ نجد أنها تتفق مع خصائص النظام الدستورى الصحيح التى بيناها فى مقدمة هذا الكتاب. فمن ناحية أولى أعلن الدستور مبدأ السيادة الشعبية، باعتبار أن الشعب مصدر السلطات فنصت المادة الثالثة من الدستور على أن «السيادة للشعب وحده، وهو مصدر السلطات، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على النحو المبين فى الدستور».

ويلاحظ أن الدستور رأى تفضيل مبدأ سيادة الشعب على مبدأ سيادة الأمة، على اعتبار أن مبدأ سيادة الشعب فى مضمونه أكثر تعميقاً للديمقراطية لأنه يسمح بالأخذ بالديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة وليس فقط بالنظام النيابى كما هو الشأن فى مبدأ سيادة الأمة. أيضاً مبدأ سيادة الشعب يتفق فقط مع النظام الجمهورى ولا يتناسب مع النظام الملكى مثل مبدأ سيادة الأمة[1]. وبالتالى يكون من المنطقى أن يقرر الدستور مبدأ سيادة الشعب، نظراً لأخذه بالنظام الجمهورى ونظراً لأنه لم يأخذ بالنظام النيابى وحده بل قرر إلى جواره بعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة كما سيجئ فيما بعد.

ومن ناحية ثانية، فضلا عن مبدأ سيادة الشعب، طبق الدستور مبدأ الفصل بين السلطات الذى لا قيام للديمقراطية بدونه، فالسلطة التشريعية يتولاها مجلس الشعب المنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر، والسلطة التنفيذية يتولاها ويمارسها رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء، والسلطة القضائية بدورها مستقلة عن باقى السلطات العامة. لكن الفصل بين السلطات ليس فصلا

---

(١) انظر: الدكتور عبد الحميد متولى والدكتور سعد عصفور والدكتور محسن خليل، القانون الدستورى والنظم السياسية، المرجع السابق، القسم الثانى، ص ٤٤.

مطلقاً بل مرناً لأن الدستور كما سنرى قرر وجود علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية طبقاً لمبادئ النظام البرلماني.

ومن ناحية ثالثة، قرر الدستور الحقوق والحريات العامة المعترف بها فى النظم الديمقراطية، كما نص على ضمانات تلك الحقوق والحريات. وقد اضاف الدستور إلى الحقوق والحريات التقليدية عدداً هاماً من الحقوق الايجابية التى تلتزم الدولة بها فى مواجهة المواطنين تطبيقاً للمذهب الاشتراكى الذى اعتنقه دستور ١٩٧١.

نخلص من كل ما سبق أن نظام الحكم فى الدستور ديمقراطى يتفق مع خصائص النظام الدستورى الصحيح.

ثانياً: النظام النيابي:

إذا كان نظام الحكم فى دستور ١٩٧١ ديمقراطياً، فأى صورة من صور الديمقراطية أخذ بها الدستور؟

دراسة الدستور تبين أنه أخذ بصفة أصلية وأساسية بالنظام النيابى، وان كان قد خرج عليه فى يبعض الحالات الاستثنائية قرر فيها بالأخذ بالاستفتاء الشعبى كمظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة كما سنرى فيما بعد.

لكن الجوهر الأساسى يبقى النظام النيابى. ونحن نعرف أن أركان النظام النيابى هى على التوالى: وجود برلمان منتخب من الشعب، وأن هذا البرلمان يجب أن يمارس سلطة فعلية فى التشريع، نيابة البرلمان يجب أن تكون مؤقتة فى مدتها، عضو البرلمان يمثل الأمة كلها. وأخيراً استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين.

وتطبيقاً لهذه المبادئ، نص دستور ١٩٧١ على وجود البرلمان المنتخب من الشعب وهو مجلس الشعب، وأعضاء هذا المجلس يختارون بطريق الانتخاب المباشر السرى العام (م ٨٧ من الدستور). ومجلس الشعب يمارس اختصاصات فعلية فى التشريع وفى اقرار السياسة العامة والخطة العامة والموازنة العامة للدولة

وكذلك فى الرقابة على الحكومة (م ٨٦). أيضاً قرر الدستور تأقيت مدة نيابة مجلس الشعب بخمس سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له (م ٩٢).

غير أن الدستور لم ينص صراحة على ركنين من أركان النظام النيابى، وهما تمثيل عضو البرلمان للأمة كلها، واستقلال البرلمان عن هيئة الناخبين، وموقف دستور ١٩٧١ – من حيث عدم النص الصريح على هذين الركنين – يماثل موقف دستور ١٩٥٦ والدستور المؤقت لعام ١٩٦٤.

وفيما يتعلق بمبدأ تمثيل عضو البرلمان للأمة كلها، لاشك فى رأينا أن عدم ذكر هذا الركن ليس سوى من قبيل السهو، وأنه يفترض حتما وجود هذا الركن فى الدستور رغم عدم النص عليه صراحة، مثلما قلنا من قبل فى دراستنا لدستور ١٩٥٦ ويدعوننا إلى افتراض وجود هذا الركن أن الدستور قد قرر من قبل جوهر النظام النيابى حينما نص على وجود مجلس الشعب كبرلمان منتخب من الشعب، يقوم بمباشرة اختصاصات فعلية غير محدودة، ولاشك أن أعضاء مجلس الشعب فى مباشرة تلك الاختصاصات ذات الطابع القومى (التشريع – اقرار السياسة العامة والخطة العامة – رقابة الحكومة) يمثلون الأمة كلها ومصالحها العليا، دون المصالح المحدودة لدائرتهم الانتخابية.

ورغم افتراضنا لوجود هذا الركن للنظام النيابى فى الدستور، إلا أننا كنا نفضل أن ينص عليه بشكل صريح، لأنه يبدو أن عدداً غير قليل من نوابنا يعطون اهتماماً أكثر من اللازم لمسائل ناخبيهم، وإلا بماذا نفسر هذه الظاهرة الغير صحية المتمثلة فى التغيب عن جلسات مجلس الشعب بشكل ملحوظ؟

أما بالنسبة للركن الأخير للنظام النيابى وهو استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين، فإن عدم النص عليه يأتى من أن الدستور قد قرر مع النظام النيابى الرجوع إلى هيئة الناخبين فى صورة الاستفتاء الشعبى. وهذا يتعارض مع مبدأ استقلال البرلمان.

ثالثاً: الأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة:

قلنا أن دستور ١٩٧١ قد قرر بصفة أساسية النظام النيابى فى جوهره، لكنه

قد خرج عليه فى بعض حالات قرر فيها استفتاء الشعب مباشرة، ويكون الدستور بهذا قد أخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، وهذا هو ذات موقف دستور ١٩٥٦ ودستور ١٩٦٤ المؤقت.

وحالات الاستفتاء الشعبى التى تضمنها دستور ١٩٧١ هى:

١- **الموافقة على الدستور:** فالمادة ١٩٣ من الدستور تطلبت موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء، وذلك حتى يصبح الدستور نافذاً ومطبقاً. وقد انتهى العمل بهذه المادة بعد اقرار الشعب للدستور فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ كما سبق أن رأينا.

٢- **تعديل الدستور:** فى حالة تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، تطلبت المادة ١٨٩ من دستور ١٩٧١ اجراءات خاصة شديدة تعبر الطبيعة الجامدة لهذا الدستور. ولم تكتف المادة ١٨٩ بموافقة مجلس الشعب على التعديل المقترح بأغلبية ثلثى أعضائه، بل تطلبت لنفاذ تعديل اقرار الشعب له مباشرة عن طريق الاستفتاء.

٣- **اختيار رئيس الجمهورية:** طبقا للمادة ٧٦ من الدستور قبل تعديلها عام ٢٠٠٥، كانت تمر عملية اختيار رئيس الجمهورية بمرحلتين. **المرحلة الأولى:** هى قيام مجلس الشعب بترشيح من يتولى منصب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس، بناء على اقتراح سبق تقديمه من ثلث الأعضاء، **والمرحلة الثانية:** هى وجوب عرض المرشح لرئاسة الجمهورية على الشعب لاستفتائه فيه، ولا يصبح هذا المرشح رئيساً للجمهورية إلا بموافقة أغلبية المواطنين الذين اشتركوا فى الاستفتاء.

٤- **حالة الظروف الاستثنائية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور:** نصت المادة ٧٤ من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية، إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب. ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها».

وهكذا يكون الدستور فى المادة ٧٤ قد أعطى لرئيس الجمهورية حق اتخاذ الاجراءات السريعة اللازمة لمواجهة الاخطار الاستثنائية التى تهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو التى تعوق المؤسسات الدستورية عن أداء دورها. ولكن الدستور أوجب على رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى الشعب مباشرة لاستفتائه فى الاجراءات الاستثنائية التى اتخذها طبقاً للمادة السابقة، وذلك فى خلال ستين يوماً من تاريخ اتخاذ هذه الاجراءات.

٥- **حالة النزاع بين مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء:** قضت المادة ١٢٧ من الدستور بأن من حق مجلس الشعب أن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء، وذلك بشروط واجراءات معينة. ونظراً لأن رئيس مجلس الوزراء فى دستور ١٩٧١ هو رئيس الحكومة ويشرف على مجلس الوزراء ويمثل جميع أعضائه، فأن تقرير مسئوليته السياسية من جانب مجلس الشعب يعنى فى الحقيقة تقرير المسئولية التضامنية للحكومة أو للوزارة بجميع أعضائها.

فى هذا النزاع بين مجلس الشعب والحكومة ممثلة فى شخص رئيس مجلس الوزراء، ترك الدستور لرئيس الجمهورية أن يقرر إذا شاء الالتجاء إلى الشعب لاستفتائه فيه، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيده للحكومة اعتبر المجلس منحلا، أما إذا جاء الاستفتاء مؤيداً لمجلس الشعب فى تقريره لمسئولية رئيس مجلس الوزراء، فأن رئيس الجمهورية عليه أن يقبل استقالة الوزارة[1].

---

(١) نصت المادة ١٢٧ على ما يأتى: «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس. ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة، وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه. ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى اقراره من جديد، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى. ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الاقرار الأخير للمجلس. وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة. فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة».

٦- **الاستفتاء على حل مجلس الشعب:** طبقاً للمادة ١٣٦ من الدستور، لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة، ويعد استفتاء الشعب. وفى هذه الحالة يصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس واجراء الإستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت أغلبية من اشتركوا فى الاستفتاء حل المجلس، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به.

٧- **الاستفتاء السياسي:** وهذه الحالة الأخيرة هى أهم حالات وصور الاستفتاء الشعبى جميعاً، ويمكن أن نسميها بالاستفتاء السياسى، وقد نصت عليها المادة ١٥٢ من الدستور بقولها «لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا». والدستور هنا يترك لرئيس الجمهورية سلطة تقدير الرجوع الى استفتاء الشعب فى أية مسألة سياسية هامة يراها متصلة بمصلحة عليا. وقد استخدم رئيس الجمهورية فى أكثر من مناسبة حق استفتاء الشعب طبقاً للمادة ١٥٢.

رابعاً: الجمع بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي:

قلنا فيما سبق أن دستور ١٩٧١ قد قرر بصفة أساسية النظام النيابى، وأن كان قد أخذ ببعض مظاهر نظام الديمقراطية شبه المباشرة. وللنظام النيابى – كما هو معروف – صور ثلاث: النظام البرلمانى، النظام الرئاسى، ونظام حكومة الجمعية النيابية. فما هو موقف دستور ١٩٧١؟.

إن نظام الحكم فى دستور ١٩٧١ قد جمع فى الحقيقة بين النظامين البرلمانى والرئاسى، فهو يشتمل على مظاهر تنتمى لكل من النظامين على الوجه التالى: –

مظاهر النظام البرلمانى فى الدستور تتبدى من ناحية أولى فى أخذه بثنائية السلطة التنفيذية. فالسلطة التنفيذية تتكون من طرفين هما رئيس الجمهورية، والحكومة. والحكومة فى الدستور هى مجلس الوزراء، الذى يرأسه شخص آخر غير رئيس الجمهورية، وللحكومة أو مجلس الوزراء اختصاصات حددها الدستور.

ومن ناحية ثانية، يبدو الطابع البرلمانى لنظام الحكم أيضاً، فيما قرره

الدستور من وجود علاقة تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: فعلى سبيل المثال من حق مجلس الشعب تقرير المسئولية السياسية لكل وزير على حدة، والمسئولية التضامنية لمجلس الوزراء أو الحكومة فى شخص رئيس مجلس الوزراء. ومن ناحية مقابلة، لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب.

ولكن دستور ١٩٧١ لم يأخذ بالنظام البرلمانى بشكل كامل، إذ خرج عليه فى مسألة دور واختصاصات رئيس الجمهورية، فقرر فى شأنها الأخذ بالنظام الرئاسى. ذلك أن سلطة رئيس الجمهورية فى دستور ١٩٧١ ليست شرفية واسمية كما يقضى بذلك جوهر النظام البرلمانى، بل على العكس رئيس الجمهورية هنا يمارس اختصاصات فعلية وحقيقية فى نطاق السلطة التنفيذية، وذلك طبقاً للدستور. فهو مثلا يشترك مع مجلس الوزراء فى تقرير السياسة العامة للدولة وفى الاشراف على تنفيذها (م ١٣٨ من الدستور)، ولاشك أن اشتراك رئيس الجمهورية فعلى وتأثيره قوى، سيما وأن المادة ١٤٢ من الدستور تعطى له حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسه هذه الجلسات. كما أن الدستور قد قرر لرئيس الجمهورية حق اصدار كل اللوائح الإدارية دون أن يشترك معه الوزراء فى التوقيع كما يوجد فى النظام البرلمانى (المواد ١٤٤، ١٤٥، ١٤٦).

وإذا كان نظام الحكم يجمع بين النظام البرلمانى والنظام الرئاسى، فما هو الجانب الغالب من النظامين؟ يتجه الفقه الدستورى المصرى نحو ترجيح النظام البرلمانى على النظام الرئاسى، بناء على أن مظاهر النظام البرلمانى تبقى غالبة بالنظر لمظاهر النظام الرئاسى التى تتحدد فقط فى الاختصاصات الايجابية والفعلية لرئيس الجمهورية.

ونحن نعتقد أن مظاهر كل من النظامين البرلمانى والرئاسى تتساوى من حيث الأهمية، ولا نرى ترجيح الجانب البرلمانى بالذات، لأن مباشرة الرئيس لاختصاصات حقيقية تجعله الموجه الفعلى للسلطة التنفيذية وتمنع فى رأينا أى ترجيح للنظام البرلمانى.

الفصل الثالث

المقومات الأساسية للمجتمع

وقد حدد دستور ١٩٧١ هذه المقومات فى الباب الثانى منه من المادة السابعة إلى المادة التاسعة والثلاثين. وقد قسمها إلى مقومات اجتماعية وخلقية، ومقومات اقتصادية، ونتناول هنا دراسة تلك المقومات طبقاً لذات الخطة التى سلكها الدستور.

أولاً: المقومات الاجتماعية والخلقية:

أ - التضامن الاجتماعي:

وضع الدستور مبدأ التضامن الاجتماعى فى صدر المقومات الاجتماعية والخلقية للمجتمع المصرى، فنص فى مادته السابعة على أن «يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى». ودستور ١٩٧١ يؤكد بذلك حرصه على فكرة العدالة الاجتماعية بين المواطنين، التى حرصت ثورة يوليو منذ قيامها على تحقيقها فى الواقع المصرى، والتى تبدت من قبل فى دستور ١٩٥٦ والميثاق الوطنى وفى دستور ١٩٦٤ المؤقت.

فالتضامن الاجتماعى يأخذ معناه الحقيقى فى العدالة الاجتماعية، أى فى القضاء على الاحتكار والقضاء على المجتمع الذى تتفاوت فيه الطبقات بطريقة غير انسانية، وإقامة مجتمع آخر تتقارب فيه الطبقات والثروات، وتتحقق فيه المساواة بين المواطنين بطريقة واقعية.

وقد قرر الدستور مبدأ تكافؤ الفرص المواطنين باعتباره التزاما على الدولة من أجل تحقيق فكرة العدالة الاجتماعية، فنصت المادة الثامنة على أن «تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين».

ومن تطبيقات التضامن الاجتماعى نظم التأمينات الاجتماعية التى تكفل لجموع المواطنين الحياة الكريمة فى مواجهة مخاطر الأمراض وتقدم العمر

والتوقف عن العمل. وهذه التأمينات تلتزم الدولة بتوفيرها للأفراد، فقضت المادة ١٧ من الدستور بأن «تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى والصحى، ومعاشات العجز عن العمل، والبطالة والشيخوخة، للمواطنين جميعاً. وذلك وفقاً للقانون».

ب- الأسرة:

عمل الدستور على اعلاء فكرة الأسرة كأساس هام لمجتمعنا المصرى وباعتبارها فكرة تتصل بصميم الأديان السماوية التى نؤمن بها. فنصت المادة التاسعة من الدستور على أن «الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية. وتحرص الدولة على الحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية بما يتمثل فيه من قيم وتقاليد، مع تأكيد هذا الطابع وتنميته فى العلاقات داخل المجتمع المصرى».

كما حرص الدستور على تأكيد حماية الدولة للأمومة والطفولة، وكفالتها لتربية النشئ وتوفير الظروف اللازمة لتنمية ملكاتهم (م ١٠)، ولاشك من أهمية هذا الدور للدولة لأن صغار اليوم هم رجال وقادة المستقبل.

كذلك تحمى الدولة الأسرة بالعمل على التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها الذى تزاوله فى المجتمع، وذلك لاقرار التوازن ومنع النزاعات داخل الأسر (م ١١).

وأخيراً، كفل الدستور للمرأة المساواة مع الرجل فى كل الميادين، لكنه حرص على أن تكون تلك المساواة بالقدر التى لا يخل بأحكام الشريعة الإسلامية (م ١١).

جـ- حق العمل:

بين الدستور قيمة العمل الاجتماعية العليا، فهو حق للأفراد على الدولة التى تلتزم بتوفير فرص العمل للمواطنين، كما أن العمل مهما تواضعت مسئولياته فهو شرف للمواطن العامل. وفى هذا المعنى نصت المادة ١٣ من الدستور على أن

«العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة، ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع...» كذلك قرر الدستور أن الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف فى نفس الوقت للقائمين بها من أجل خدمة الشعب، وحدد التزام الدولة بحماية الموظفين وبضمان ادائهم لواجباتهم الوظيفية، وامعاناً فى حماية حقوق الموظفين حرم الدستور فصلهم بالطريق الإدارى أو بغير طريق التأديب، إلا فى الحالات التى يبينها القانون (م ١٤).

هذا الدور الإيجابى للدولة، التى يتبدى فى التزامها بتوفير فرص العمل للأفراد، وكذلك فى التزامها بحماية العاملين والموظفين، يكشف عن مبادئ العدالة الاجتماعية والمبادئ الاشتراكية التى تحكم الدولة فى ظل الدستور.

د - حق التعليم:

كان من الطبيعى أن يمتد نطاق المبادئ الاشتراكية للدولة الى ميدان التعليم، فكان منطقيا أن يبرز الدستور بطريقة صريحة التزام الدولة بتوفير حق تلقى العلم للأفراد، فنصت المادة ١٨ من الدستور على أن «التعليم حق تكفله الدولة، وهو الزامى فى المرحلة الابتدائية، وتعمل الدولة على مد الالزام إلى مراحل أخرى، وتشرف الدولة على التعليم كله...».

وقد نصت المادة ذاتها على مبدأ استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمى، باعتبار أن استقلال هذه الهيئات العلمية عن مؤثرات السياسة والضغوط الإدارية، لأمر ضرورى لأداء رسالتها فى اعداد الشباب علمياً وثقافيا على نحو سليم. لكن هذا الاستقلال يجب أن يجد حدوده وقيود فى حاجات المجتمع وضرورات الانتاج كما بين الدستور، لأن الجامعات ومراكز البحث يجب أن ترتبط بالمجتمع وسياسته وخططه العامة.

أيضاً أكد الدستور مجانية التعليم فى كل مراحله فى المؤسسات التعليمية العامة (م ١٩)، وليس من شك أن مجانية التعليم هى التعبير الفعلى عن اعتبار التعليم حقاً للمواطنين، كما أن تلك المجانية من شأنها أن تجعل مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة حقيقة حتمية وليس فقط حقيقة نظرية مجردة.

وأخيراً، حق التعليم يجب ألا يقتصر على الأجيال الجديدة الناشئة والشباب الذى بدأ يتدرج فى المراحل التعليمية المعتادة، بل يجب أيضاً أن يمتد إلى الأجيال والأفراد الذين لم يأخذوا فرصتهم العادلة فى التعليم نظراً لظروف المجتمع فى الماضى، فهؤلاء يجب العمل على محو أميتهم بتعليمهم المبادئ الصحيحة للقراءة والكتابة حتى تكون مشاركتهم فى الشئون العامة بالوعى المطلوب. لهذا نص الدستور فى المادة ٢١ على أن «محو الأمية واجب وطنى تجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه» وواجب على الدولة والهيئات العامة وضع خطة عامة قومية فى هذا الشأن تشترك فيها كل الجهود من أجل التطبيق الفعلى لهذا النص الدستورى.

ثانيا: المقومات الاقتصادية:

أكد دستور ١٩٧١ مبادئ العدالة الاجتماعية وبالذات الاتجاه الاشتراكى للدولة. وذلك انطلاقا من فكرة أساسية جوهرية، هى أن الديمقراطية السياسية يجب أن تضمنها وتصاحبها الديمقراطية الاجتماعية والاقتصادية، وكانت هذه الفكرة الجوهرية من علامات نظام المجتمع الجديد الذى جاءت ثورة ٢٣ يوليو لإقامته، وقد تم التعبير الصريح عنها فى دستور ١٩٥٦ والميثاق الوطنى ودستور ١٩٦٤. وجاء دستور ١٩٧١ ليؤكدها، فنص فى المادة الرابعة منه على أن «الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال ويهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات».

وتبدو المقومات الاقتصادية للنظام الاشتراكى فى مصر فيما يلى: -

أ - التخطيط القومى:

جاء دستور ١٩٧١ لتأكيد أهمية الأخذ بنظرية التخطيط القومى الشامل. باعتبار أن هذا النوع من التخطيط الشامل من خصائص النظام الاشتراكى، ولا شك أيضاً فى ضرورته لمجتمعنا النامى، من أجل تحقيق زيادة الانتاج وعدالة توزيعه واتاحة فرص كبيرة للعمل.

وفى هذا الاتجاه نصت المادة ٢٣ من الدستور على أن «ينظم الاقتصاد القومى وفقاً لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل وعدالة التوزيع ورفع مستوى المعيشة والقضاء على البطالة وزيادة فرص العمل وربط الأجر بالانتاج وضمان حد أدنى للأجور ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول».

وهكذا يبدو التخطيط القومى التعبير الواقعى عن تدخل الدولة فى الميدان الاقتصادى والميدان الاجتماعى، تطبيقاً للاتجاه الاشتراكى، والهدف دائماً هو توفير الدولة لحياة أفضل لجموع المواطنين وتحقيق العدالة بينهم.

ب- تنظيم حق الملكية:

فى النظام الرأسمالى الحر تكون الملكية الخاصة هى القاعدة العامة فى أدوات ووسائل الانتاج، وتتميز هذه الملكية الخاصة بطابع الحرية الاقتصادية، فلا تتدخل الدولة إلا بالقدر الذى يضمن حماية الملكيات الخاصة. وإذا كانت بعض دول الاقتصاد الحر قد لجأت أحياناً إلى تأميم بعض المشروعات، إلا أن الملكية العامة الناتجة عن ذلك تبقى استثنائية جداً ومحدودة للغاية.

أما حيث تتجه الدولة نحو النظام الاشتراكى، فأن الأمر يتغير تماماً. فالملكية العامة للدولة تصبح هى القاعدة، والتأميم هو الوسيلة الأساسية لتحقيق انتقال ملكية المشروعات الاقتصادية ووسائل الانتاج الى الدولة، وتكاد تختفى الملكية الخاصة فى بعض الأنظمة الاشتراكية.

غير أن نظامنا الاشتراكى الديمقراطى أحسن التوفيق بين الاتجاه الاشتراكى ومتطلباته وبالذات وجود ملكية عامة أساسية للدولة، وبين ضرورة احترام الملكية الخاصة طالما أنها غير مستغلة وطالما أنها تخضع لتوجيهات وأوامر وبرامج الخطط القومية.

وتطبيقاً لهذا نص الدستور على سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج، وعلى توجيه فائضها لخطة التنمية التى تضعها الدولة (م ٢٤). ويلاحظ أن سيطرة الشعب على كل وسائل أو أدوات الانتاج لا تعنى بالضرورة تأميم كل

وسائل أو أدوات الانتاج وانتقالها لملكية الدولة، وإنما يعنى فقط انتقال أدوات الانتاج الاساسية مع بقاء ملكية القطاع الخاص. لكن تبقى للشعب الرقابة على الملكية الخاصة، وهذا هو مفهوم سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج.

وقد جاء تنظيم الدستور لحق الملكية على النحو التالى -

قرر الدستور المبدأ العام، وهو خضوع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة. ثم حدد ثلاثة أنواع للملكية، الملكية العامة، والملكية التعاونية، والملكية الخاصة (م ٢٩).

- **والملكية العامة:** هى الاساس، فنصت المادة ٣٠ من الدستور على أن «الملكية العامة هى ملكية الشعب»، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام. ويقود القطاع العام التقدم فى جميع المجالات، ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية. من الواضح اذن أن الملكية العامة هى القاعدة العامة فى ملكية وسائل الانتاج، وتتمثل ملكية الدولة فى وجود القطاع العام القوى الذى يقود خطة التنمية وتعتمد عليه الدولة بالدرجة الأولى لانجاح برامج الخطة وأهدافها.

- **الملكية التعاونية:** وهى طبقا للمادة ٣١ من الدستور ملكية الجمعيات التعاونية، التى يكفل القانون رعايتها ويضمن لها الادارة الذاتية. والملكية التعاونية تبدو اذن كملكية مشتركة بين الأفراد أعضاء كل جمعية تعاونية، وهذه الجمعيات التعاونية تتميز بأن ادارتها تنبثق بطريقة حرة من بين أعضائها. ولكن بدأ يتراجع دور القطاع العام من سياسات الخصخصة التى بدأتها الدولة منذ عدة سنوات.

- **الملكية الخاصة:** وقد نصت عليها المادة ٣٢ التى عرفتها بأنها تتمثل فى رأس المال غير المستغل، ولضمان عدم انحراف الملكية الخاصة، حدد الدستور قيدين على هذه الملكية الخاصة: أن ينظم القانون وظيفتها الاجتماعية لمصلحة الاقتصاد القومى، وأن يحدد القانون دورها الذى تلتزم به فى خطة التنمية (المادة ٣٢ السالفة الذكر).

الفصل الرابع
الحقوق والحريات والواجبات العامة

نص دستور ١٩٧١ على حقوق وحريات الأفراد وواجباتهم العامة فى باب مستقل، هو الباب الثالث، وذلك فى مواد عديدة تبدأ من المادة ٤٠ حتى المادة ٧٢ . بالاضافة إلى مواد أخرى توجد خارج الباب الثالث ولكنها تتصل بحقوق الأفراد.

أولا : الحقوق العامة:

قرر الدستور المبدأ الأساسى الذى يحكم كل حقوق الأفراد، وهو مبدأ مساواة الأفراد أمام القانون وفى الحقوق العامة. فنصت المادة ٤٠ من الدستور على أن «المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة».

ومبدأ المساواة أمام القانون فى معناه العام يشمل مساواة الأفراد أمام المرافق العامة، بمعنى أن من حقهم الانتفاع بالخدمات العامة للدولة دون أى تمييز بينهم، وكذلك مساواة الأفراد أمام الوظائف العامة، بمعنى أن من حق المواطنين تولى هذه الوظائف متى توافرت فيهم الشروط التى يحددها القانون.

ويشمل مبدأ المساواة أيضاً مساواة الأفراد أمام حماية القضاء، بأن توفر الدولة لجميع فئات المواطنين حق الالتجاء إلى جهات قضائية تتميز بالحيدة والاستقلال للدفاع عن حقوقهم وحرياتهم.

ويلاحظ أن مبدأ مساواة الأفراد أمام القانون وفى الحقوق العامة كان مقرراً قبل ثورة ٢٣ يوليه فى دستور ١٩٢٣ . ولكن يجب أن نعترف بأن هذا المبدأ فى ظل دستور ١٩٧١ ، مثل دساتير الثورة السابقة عليه، يكتسب أبعاداً جديدة ايجابية. ففى ظل دستور ١٩٢٣ قبل الثورة، كانت المساواة بين المواطنين مساواة نظرية بحتة، لأن النظام الاجتماعى الرأسمالى الذى كان سائداً وقتها

تميز بالفوارق الكبيرة بين الطبقات وبالاستغلال من جانب فئة قليلة للأغلبية الكبيرة للشعب، كما أن الدولة الرأسمالية الحرة كانت تقوم بالدور السلبى للدولة الحارسة، دون أى تدخل ايجابى فى الحياة الاقتصادية لتحقيق العدالة الاجتماعية.

أما فى ظل دساتير الثورة، وفى ظل دستور ١٩٧١، مبدأ المساواة بين الأفراد يصبح مبدأ حقيقياً ايجابياً، لأن الدستور يقوم على الفكرة الاشتراكية التى تعنى تدخل الدولة وخلع ردائها الرأسمالى السلبى، والدولة تتدخل لماذا؟ لتحقيق العدالة الاجتماعية الحقيقية بين الأفراد وتقريب الفوارق بينهم، ولتحسين مستوى معيشتهم عن طريق التخطيط وزيادة الانتاج. والدولة فى ظل دستور ١٩٧١ تضمن للأفراد حقوقاً ايجابية سبق الكلام عنها فى المقومات الأساسية للمجتمع كما نص عليها الدستور، ومن أهم تلك الحقوق الايجابية حق العمل الذى تلتزم الدولة بتوفيره للجميع، وحق التعليم المجانى فى كل المراحل، وحماية الأسرة والطفولة والأمومة، وحق كل المواطنين فى التأمينات الاجتماعية المختلفة، وحق كل مواطن فى نصيب عادل من الناتج القومى. فى هذه الظروف الجديدة يكون لمبدأ المساواة معناه ومضمونه الحقيقى والسليم.

ثانياً: الحريات العامة:

ويمكن تقسيمها إلى نوعين من الحريات:

أ - النوع الأول: الحريات المتصلة بمصالح الأفراد المادية، وهى تشمل:

١- الحرية الشخصية: وهى تعنى أولاً حق الفرد فى الأمن فلا يجوز القبض عليه أو حبسه إلا وفقاً لأحكام القانون وبناء على أمر قضائى، وهى تعنى ثانياً حق الفرد فى الانتقال بحرية فى كل أرجاء الدولة وحقه فى الهجرة منها والعودة اليها كيفما يشاء.

وقد نص الدستور على الحرية الشخصية وكفلها فالمادة ٤١ من دستور ١٩٧١ تقر المبدأ العام بقولها «الحرية الشخصية حق طبيعى، وهى مصونه لا

تمس...» ويعلن الدستور بعد ذلك حق الأمن حينما ينص فى بقية المادة السابقة على أنه «فيما عدا حالة التلبس (أى التلبس بارتكاب جريمة) لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد، أو منعه من التنقل، الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع. ويصدر هذا الأمر من القاضى المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقاً لأحكام القانون. ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطى».

كذلك قضت المادة ٤٢ بأن «كل مواطن يقبض عليه أو يحبس أو تقيد حريته بأى قيد تجب معاملته بما يحفظ عليه كرامة الإنسان، ولا يجوز ايذاؤه بدنيا أو معنوياً. كما لا يجوز حجزه أو حبسه فى غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون». وتأتى أهمية هذه المادة من حيث أنها تضمن عدم عودة ما كان يحدث أيام تفشى ظلم مراكز القوى قبل الدستور.

وبالنسبة لحق الانسان فى التنقل بحرية، نصت المادة ٥٠ على أنه «لا يجوز أن تحظر على أى مواطن الاقامة فى جهة معينة ولا أن يلزم بالاقامة فى مكان معين، إلا فى الأحوال المبينة فى القانون». أيضا لا يجوز ابعاد مواطن من المواطنين من البلاد أو منعه من العودة اليها (م ٥١). وأخيراً قرر الدستور حق المواطنين فى الهجرة المؤقتة أو الدائمة إلى الخارج وفقاً للقانون (م ٥٢).

٢- **حرمة المسكن:** يتصل ويرتبط بالحرية الشخصية حق الفرد فى أن يكون لمسكنه حرمة وقدسية، لأن مسكن الفرد هو مكان حياته الخاصة والعائلية وبالتالى لا يجوز لرجال السلطة العامة دخوله إلا فى حدود القانون الصريحة. وقد نص الدستور على ذلك فى المادة ٤٤ «للمساكن حرمة فلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائى مسبب، وفقاً لأحكام القانون».

٣-**سرية المراسلات:** مراسلات الأفراد الخاصة عن طريق البريد أو التلغراف أو التليفون هى من صميم حياتهم الشخصية، فلا يجوز بالتالى انتهاكها والاطلاع عليها الا عند الضرورة وفى حدود القانون. وهى ما أكده الدستور

فى المادة ٤٥ التى قضت بأن «للمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل الاتصال حرمة، وسريتها مكفولة، ولا تجوز مصادرتها أو الاطلاع عليها أو رقابتها إلا بأمر قضائى مسبب، ولمدة محدودة، وفقاً لأحكام القانون».

٤- **حق الملكية الخاصة:** إذا كان الدستور قد نظم حق الملكية وفقاً للفكرة الاشتراكية التى تقضى بوجود ملكية عامة هامة ومؤثرة تتمثل فى القطاع العام، الا أن الدستور لم يذهب إلى حد الغاء الملكية الخاصة كما سبق أن رأينا، وبالتالى فهو يوفق بين مقتضيات الاشتراكية ومقتضيات الحرية. ولكن الملكية الخاصة يجب أن تقوم بوظيفتها الاجتماعية لخدمة الاقتصاد القومى، وفى حدود أهداف الخطة القومية، أى يجب أن تكون الملكية الخاصة غير مستغلة.

وطالما أن الملكية الخاصة تنشط فى تلك الحدود وتحترم هذه القيود المفروضة لصالح المجتمع، فهى واجبة الحماية من جانب الدولة. وهذا هو ما قرره الدستور حينما نص على أن الملكية الخاصة مصونة، ولا يجوز بالتالى فرض الحراسة عليها الا طبقاً للقانون وبحكم قضائى، كما لا يجوز نزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض، كذلك حق الآرث فى الملكية مكفول (م ٣٤).

أيضاً قرر الدستور أن التأميم لا يجوز الا للصالح العام وبقانون، وفى مقابل تعويض (م ٣٥)، وأخيراً حرم الدستور المصادرة العامة للأموال، والمصادرة الخاصة لا تجوز الا بحكم قضائى (م ٣٦).

ب- **النوع الثاني:** الحريات المتصلة بمصالح الأفراد المعنوية، وهى تشمل:

١- **حرية العقيدة وحرية العبادة:** حرية العقيدة تتضمن حق كل فرد فى اعتناق أو عدم اعتناق أى دين أو مبدأ، ونظراً لأن العقيدة داخلية فى الانسان فلا يجوز تقييدها اطلاقا، أما حرية العبادة فتتضمن حق الفرد فى مباشرة الشعائر الدينية، وتجد حرية العبادة قيدها الطبيعى فى ضرورة احترام النظام العام والآداب.

وقد نص دستور ١٩٧١ على هاتين الحريتين فى المادة ٤٦ التى قالت «تكفل الدولة حرية العقيدة وحرمة ممارسة الشعائر الدينية».

٢- **حرية الرأي**: وهى من الحريات المقدسة التى تضمنها كل الدساتير الديمقراطية، لأنها تمثل حق كل فرد فى ابداء رأيه فى كل الشئون العامة الاجتماعية وبالذات السياسية، ويرتبط بهذا حق الفرد فى النقد. وقد نص عليها الدستور فى المادة ٤٧ : «حرية الرأى مكفولة، ولكل انسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو بالكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير، فى حدود القانون. والنقد الذاتى والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطنى».

وهذا التحفظ الأخير فى النص يعنى أن يكون النقد موضوعياً بهدف الاصلاح ويرتبط بحرية الرأى ما نص عليه الدستور بالنسبة لحرية البحث العلمى والأعمال الثقافية والفنية (م ٤٩).

٣- **حرية الصحافة**: تعنى حرية الأفراد فى التعبير عن آرائهم فى الصحف والمطبوعات وغيرها من وسائل الإعلام، ووسائل الاعلام تشمل فضلا عن الجرائد (الصحافة المكتوبة) الاذاعة والتليفزيون. وواضح ارتباط حرية الصحافة بحرية الرأى، لأن حرية الصحافة وسيلة هامة لمباشرة حرية الرأى.

وقرر الدستور حرية الصحافة فى المادة ٤٨ منه على هذا النحو: «حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الاعلام مكفولة. والرقابة على الصحف محظورة، وانذارها أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور، ويجوز استثناء فى حالة اعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات ووسائل الاعلام رقابة محددة فى الأمور التى تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن القومى، وذلك كله وفقاً للقانون».

٤- **حرية الاجتماعات وحرية تكوين الجمعيات**: أما بالنسبة لحرية الاجتماعات فهى تعنى حق المواطنين فى تنظيم اجتماعات لمناقشة أمر يهمهم أو للتعبير

عن آرائهم فى قضية عامة، وذلك دون أى تدخل من جانب رجال الأمن أو البوليس، وقد نصت المادة ٥٤ على تلك الحرية بقولها «للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحا، ودون حاجة إلى اخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون».

وفيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات، قررت المادة ٥٥ حق المواطنين فى تكوين الجمعيات وفقاً للقانون، ولكن الدستور حظر انشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سريا أو ذا طابع سرى.

ضمان الحريات العامة:

وبعد أن نص الدستور على تلك الحريات الديمقراطية، أورد نصاً هاما يمثل ضمانة هامة متميزة لحماية الحريات جميعاً، ويتمثل هذا النص فى المادة ٥٧ من الدستور التى قضت بأن «كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون جريمة، لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم. وتكفل الدولة تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء».

وهذا النص جديد يدخل نظمنا الدستورية لأول مرة، وهو يمثل رد فعل ضد تحكم وظلم مراكز القوى التى عبثت بحريات المواطنين من قبل، وقيمة هذا النص هو أن من اعتدى على حرية من الحريات العامة لفرد من الأفراد يرتكب جريمة متميزة تختلف عن أية جريمة أخرى. فيجوز مقاضاة المعتدى جنائياً مهما طال العهد بعد عدوانه على الحريات، فإقامة الدعوى ضده لا تتقادم بأى حال.

ثالثاً: الواجبات العامة:

تضمن الدستور واجبات أربعة يلتزم بها المواطنون هى: -

١- **الواجب الأول:** يتمـ ل فى الدفاع عن الوطن. ونصت عليه المادة ٥٨ بقولها

«الدفاع عن الوطن وأرضه واجب مقدس، والتجنيد اجبارى وفقاً للقانون» ولاشك من قدسية هذا الواجب فأن لم يقم المواطنون أنفسهم بحماية وطنهم، فمن سيقوم بذلك غيرهم، والدفاع عن الوطن يكون فى كافة الصور وبكل الوسائل، وأولها الدفاع العسكرى، لهذا عنى الدستور بتحديد الطابع الاجبارى للخدمة العسكرية.

٢- **الواجب الثاني:** هو حماية المكاسب الاشتراكية. وفى هذاتقضى المادة ٥٩ من الدستور بأن «حماية المكاسب الاشتراكية ودعمها والحفاظ عليها واجب وطنى». وتتمثل هذه المكاسب الاشتراكية فى التشريعات والانجازات الاشتراكية والاجتماعية والاقتصادية التى حققها الشعب فى ظل ثورة ٢٣ يوليو، ومن ذلك قوانين الاصلاح الزراعى، والقطاع العام والتأميمات التى ساهمت فى انشائه، والتأمينات الاجتماعية للمواطنين، وحق التعليم المجانى، وحق العمل للأفراد الذى تلتزم به الدولة. فهذه الانجازات حقوق مكتسبة يجب الحفاظ عليها وعدم السماح لأى اتجاه للانقاص منها.

٣- **الواجب الدستوري الثالث:** هو الحفاظ على الوحدة الوطنية. وقد نص عليه الدستور فى المادة ٦٠ التى قالت «الحفاظ على الوحدة الوطنية وصيانة أسرار الدولة واجب على كل مواطن». والوحدة الوطنية تعنى وحدة الشعب برغم اختلاف أديانه وفئاته، والحفاظ على تلك الوحدة واجب قومى حتى تحتفظ مصر ببنائها الاجتماعى المتماسك الذى يشهد به التاريخ منذ القدم.

٤- **والواجب الرابع:** يتبدى فى ضرورة أداء الضرائب والتكاليف العامة، فنصت المادة ٦١ من الدستور على أن «أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون». ومن غير شك أن أداء الضرائب الواجبة للدولة لأمر لازم، لأن حصيلة الضرائب هى المورد الهام والرئيسى فى كل دولة بوجه عام للخزينة العامة، وبهذه الأموال تقوم الدولة بأداء المرافق والخدمات العامة. ووجوب ذلك أدعى فى مصر حيث تلتزم الدولة بالتزامات عديدة أمام المواطنين، تكلفها أموالاً طائلة.

الفصل الخامس

مبدأ سيادة القانون

عنى دستور ١٩٧١ بالنص على مبدأ سيادة القانون فى باب مستقل، هو الباب الرابع منه، الذى يشتمل على عدة مواد تبدأ من المادة ٦٤ إلى المادة ٧٢. والنص على هذا المبدأ فى مواد صريحة وفى باب مستقل، يمثل تجديداً فى الدستور لم تتضمنه دساتير مصر السابقة. ونتعرض فيما يلى لمعنى مبدأ سيادة القانون، ثم لضماناته.

أولاً: معني مبدأ سيادة القانون:

مبدأ سيادة القانون يعنى أن القانون يجب أن يسود داخل الدولة، وأن تعلو أحكامه على جميع الارادات الموجودة فيها، سواء أكانت تلك الارادات حاكمة أو محكومة[1]. والقانون يجب أن نفهمه هنا بمعناه الواسع، فلا يقتصر معناه على القانون أو التشريع العادى الذى يصدر من السلطة التشريعية، بل يشمل اصطلاح القانون فى مفهوم مبدأ سيادة القانون - جميع القواعد القانونية وفى طليعتها القواعد الدستورية ثم القواعد القانونية البرلمانية (القانون العادى)، وأيضاً اللوائح، وأخيراً المبادئ القانونية العامة التى يكشف عنها القضاء.

وإذا كان خضوع الأفراد للقانون كان أمراً مسلماً به منذ القدم، منذ أن ظهرت ا لدولة، إلا أن خضوع الدولة ذاتها بسلطاتها للقانون هو الجانب الأكثر أهمية وخطورة، فقد ظلت الدولة فى الماضى لا تريد الاعتراف بخضوعها للقانون. وكانت أشخاص الحكام تختلط بشخصية الدولة، وكان الحكام يحتمون بالتالى وراء سيادة الدولة ليفلتوا من أى رقابة، بل كان من يقوله الحاكم هو القانون ذاته.

---

(١) انظر: الدكتور يحيى الجمل، النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية، المرجع السابق، ص١٤٩.

ولكن ثورة الشعوب وكفاحها على مر التاريخ ضد سيادة الحكام، أدى فى نهاية الأمر إلى انتصار ارادة الشعوب، وانفصلت شخصية الحكام عن شخصية الدولة، ولم يعد الحاكم سوى ممثل للدولة يعمل فى اطار الدستور والقانون. وهكذا أصبح مبدأ سيادة القانون دعامة هامة للدولة الحديثة، فالحكام وسلطات الدولة يخضعون لأحكام القانون مثلما يخضع له الأفراد تماماً.

وإذا كان مبدأ سيادة القانون مسلماً به فى الدول الحديثة، إلا أن مراكز القوى فى احدى مراحل ثورة ٢٣ يوليه فى مصر، عمدت إلى العبث بحريات وحقوق الأفراد متجاوزة فى ذلك قواعد القانون، وأصبح مبدأ سيادة القانون يطبق على الأفراد لكن لا يخضع له حكام الدولة. وكان هذا أمراً شاذاً ومهدداً لقضية الديمقراطية فى الصميم.

ولهذا جاء دستور ١٩٧١ فخصص باباً مستقلاً من أبوابه ليعيد تأكيد مبدأ سيادة القانون، كرد فعل للماضى القريب، وحتى تخضع الدولة للقانون مثل خضوع المواطنين له. وحتى تسود دولة المؤسسات القانونية بدلا من دولة الحكام الأفراد.

ووفقاً لهذا التصور، حرص الدستور على تأكيد المبدأ العام، وهو مبدأ خضوع الدولة للقانون. فنصت المادة ٦٤ على أن «سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة». والمادة ٦٥ من الدستور عادت لتؤكد المبدأ ذاته، فقالت «تخضع الدولة للقانون».

ولاشك أن تأكيد هذا المبدأ بهذه الصورة الصريحة القاطعة فى الدستور الدائم، يعد انتصاراً للديمقراطية التى نسعى جاهدين لاقرارها وتدعيمها، وانتصاراً للحريات العامة للأفراد. ولكن لا يكفى تأكيد المبدأ، وإنما لابد من وضع وتحديد ضمانات احترامه، وهو ما حرص الدستور على تبيانه فى المواد اللاحقة.

ثانياً: ضمانات مبدأ سيادة القانون:

يمكننا حصر تلك الضمانات الدستورية فى النقاط التالية :-

١- **الضمانة الأولى الجوهرية:** هى النص على استقلال القضاء وحصانته. فالقضاء بهيئاته هو الحصن المنيع الذى يحمى مبدأ سيادة القانون من كل اعتداء، لكن أداء القضاء لهذا الدور القومى يقتضى أن يعترف باستقلال القضاء كسلطة عن باقى سلطات الدولة، وأن يعترف بحصانة القضاة وهذه الحصانة تتفرع عن استقلال القضاء.

وهذا هو ما أكده الدستور حينما نص على أن «استقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات» (م ٦٥).

٢- **الضمانة الدستورية الثانية:** هى تأكيد حق التقاضى للأفراد. فلا حماية حقيقية لسيادة القانون، ولحقوق الأفراد وحرياتهم التى يقررها لهم الدستور والقانون، إلا إذا سقطت كل الحواجز التى تمنع الأفراد من حق الالتجاء إلى القاء. ففى الماضى القريب كان هناك تشريعات تمنع للأسف بعض طوائف المواطنين من الالتجاء إلى القضاء للطعن فى قرارات السلطة العامة التى تعتدى على حقوقهم، من أمثلة ذلك منع الطعن بالالغاء والتعويض ضد القرارات الصادرة بفصل الموظفين بغير الطريق التأديبى، مما يؤدى إلى اعتبار تلك القرارات من أعمال السيادة التى لا تجوز مناقشتها أو نقدها اطلاقاً أمام القضاء.

لهذا عمل الدستور على تأكيد المبدأ الهام الذى يقضى بحق كل فرد فى الالتجاء إلى القضاء فى الأحوال، للطعن فى قرارات السلطة التنفيذية التى تضر بحقوقه، فنص الدستور فى كل المادة ٦٨ على أن «التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة. ولكل مواطن حق الالتجاء الى قاضيه الطبيعى، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا. ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء».

٣- **الضمانة الثالثة لسيادة القانون:** هى تأكيد حق الدفاع للأفراد. فلا قيمة لمبدأ سيادة القانون أن لم يكفل الدستور للأفراد حق الدفاع عن حقوقهم بكل الطرق المشروعة أمام كل الجهات الرسمية، وبالذات أمام القضاء، والدفاع قد يقوم به الفرد نفسه صاحب المصلحة، أو قد يقوم به محام بالوكالة عن الفرد. وقد قرر الدستور هذا الحق فنص فى المادة ٦٩ على أن «حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفول». ولكى تتحقق مساواة الأفراد فى تمتعهم بهذا الحق، يجب مساعدة الضعفاء اقتصادياً فى مباشرة حق الدفاع، لهذا قرر الدستور «ويكفل القانون لغير القادرين مالياً وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم».

٤- **الضمانة الرابعة:** هى اعتبار الامتناع عن تنفيذ الأحكام جريمة جنائية. فلا يكفى لسيادة القانون أن يكفل للأفراد الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم بحرية أمامه، بل لا بد بداهة أن تنفذ الأحكام النهائية التى يصدرها القضاء لمصلحة الأفراد، لأنه ان بقيت تلك الأحكام بغير تنفيذ أنهدم مبدأ سيادة القانون من الناحية العملية. لهذا عنى الدستور بالنص على التزام الموظفين العموميين مهما علت مكانتهم بتنفيذ الأحكام، واعتبر عدم تنفيذهم لها جريمة جنائية تجيز للفرد المحكوم له محاكمة الموظف الممتنع مباشرة أمام المحاكم الجنائية. وذلك هو ما قررته المادة ٧٢ من الدستور بقولها: «تصدر الأحكام وتنفيذ باسم الشعب. ويكون ا لامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له فى هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة الى المحكمة المختصة».

٥- **والضمانة الأخيرة:** تتعلق بحماية الأفراد المتهمين فى جريمة من الجرائم. وقد أورد الدستور عدة مواد لتأكيد تلك الحماية الواجبة: فقرر أولاً أن «العقوبة شخصية»، أى لا تلحق سوى الفرد الذى ارتكب الجريمة دون غيره، وأنه «لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة الا بحكم قضائى، ولا عقاب الا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون» (م ٦٦).

على أن عنصراً هاماً جوهرياً من عناصر تلك الحماية للأفراد استحدثه الدستور لأول مرة، وذلك فى المادة ٧١ التى تقرر ما يأتى : -

«يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فوراً، ويكون له حق الاتصال بمن يرى ابلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون. ويجب إعلانه على وجه السرعة بالتهم الموجهة اليه، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الاجراء الذى قيد حريته. وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة، والا وجب الافراج حتماً».

وهذا النص الدستورى الجديد ليؤكد حماية حرية الفرد الشخصية، فيقرر أنه فى حالة تقييد تلك الحرية بالقبض أو الاعتقال فأنه يجب ابلاغ المواطن فوراً بأسباب اعتقاله أو القبض عليه حتى يستطيع ترتيب الدفاع عن نفسه. كما يوجب السماح له بالاتصال بأى شخص يريد مساعدته. كذلك يستلزم كفالة حق التظلم من الاجراء المقيد للحرية ليس للفرد المضرور وحده، بل أيضاً لأى شخص آخر غيره، وهذا يعنى أن أى انسان آخر يجوز له التظلم، والا وجب الافراج الفورى.

وهذه الواجبات التى يرتبها النص السابق يلتزم بها المشرع العادى نفسه (مجلس الشعب) فيجب أن يحترمها فى القوانين التى يصدرها، وإلا أصبحت تلك القوانين غير دستورية.

الفصل السادس

تنظيم الممارسة السياسية

(من التنظيم السياسي الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب)

ان مشاركة الأفراد وجموع المواطنين فى الشئون العامة والسياسية أمر واجب وحتمى فى أى دولة حديثة، وهذه المشاركة أو – ان شئنا القول – هذه الممارسة السياسية تتعدد صورها، فتتمثل فى عقد الاجتماعات العامة والخاصة، وفى مباشرة حرية الرأى والتعبير التى ينص عليها فى الدساتير الديمقراطية، وفى اصدار الصحف والمجلات والنشرات. غير أن أهم صور تلك الممارسة السياسية تبقى الاشتراك فى الانتخابات العامة التى ينص عليها الدستور وينظمها قانون الانتخاب، وذلك بهدف تكوين البرلمان الذى يمثل الأمة أو الشعب فى البلاد ذات الأنظمة النيابية، وكذلك بهدف اختيار رئيس الجمهورية المنتخب. كذلك حيث تأخذ الدولة بنظام الديمقراطية شبه المباشرة فى كل مظاهرها أو بعضها، يشترك الشعب فى الاستفتاءات التى ينص عليها الدستور.

وهذه الممارسة السياسية فى كافة صورها، وبالذات عند مباشرة حق الانتخاب أو الاستفتاء، تحتاج إلى تنظيم أو تنظيمات سياسية، للمساهمة فى التوعية السياسية للمواطنين ولقطاعاتهم المختلفة، ولممارسة الحريات الدستورية وبالذات حرية الرأى. حيث بدون التنظيمات السياسية، لا يتصور عملاً ممارسة حقيقية لأى حق من الحقوق العامة والسياسية، وينشأ فراغ سياسى هائل، ولا يمكن لهذا الفراغ أن يحقق أى تقدم للدولة.

وتختلف الدول فى أسلوب تنظيم الممارسة السياسية، فمنها من يأخذ بأسلوب التنظيم السياسى الواحد، أو بنظام الحزب الواحد، وهذا النظام ينتشر فى البلاد الماركسية الشيوعية، كذلك فى بلاد العالم الثالث أو البلاد النامية، وانتشار نظام الحزب الواحد فى بلاد العالم الثالث – ومنها مصر من قبل – يرجع: اما لقيام ثورة أتت بنظام اجتماعى وسياسى جديد تعمل على اقراره وحمايته، لذلك تلجأ لنظام الحزب الواحد لحماية الثورة ولتعميق أهدافها بين الجماهير، واما للخروج

من دائرة التخلف، فيكون الحزب أو التنظيم السياسى الواحد وسيلتها لتعبئة كل الجهود دون مقاومة أو معارضة.

وهناك دول أخرى وهى عموماً دول الديمقراطيات الغربية - أوربا الغربية والولايات المتحدة وكندا - تأخذ بأسلوب تعدد الأحزاب السياسية، فيوجد فى الدولة حزبان كبيران مثلاً كانجلترا والولايات المتحدة، وإما أكثر من حزبين مثل فرنسا وبلجيكا والمانيا وهولندا وايطاليا وسويسرا. ولقد اثبتت التجارب أن تعدد الأحزاب يتفق مع الديمقراطية، بل لا نبالغ لو قلنا أن التجارب تثبت هنا أن الديمقراطية تقتضى تعدد الأحزاب، لأن الديمقراطية تعنى تنوع الآراء وحق التعبير عنها بما يتضمنه ذلك من نقد للسلطة، وهذا لا يتأتى إلا فى ظل تعدد الأحزاب.

ولقد اختارت ثورة ٢٣ يوليه فى مصر أسلوب التنظيم السياسى الواحد، أو أسلوب الحزب الواحد، ويرجع ذلك إلى ضرورات العمل الثورى كما سنبين الآن، ولكن طالت التجربة أكثر من اللازم، وكان لابد لاقامة الديمقراطية الحقيقية من الأخذ بأسلوب تعدد الأحزاب، وهو ما تم أخيراً بمقتضى قانون الأحزاب رقم ٤٠ لعام ١٩٧٧.

ونتكلم فيما يلى فى مبحث أول عن الاتحاد الاشتراكى العربى كتنظيم سياسى واحد، ثم فى مبحث ثان عن قانون الأحزاب السياسية أو نظام تعدد الأحزاب.

المبحث الأول

الاتحاد الاشتراكي العربي

(أسلوب التنظيم السياسي الواحد)

فكرة التنظيم السياسي الواحد في ظل ثورة ٢٣ يوليو:

بعد قيام ثورة ٢٣ يوليه فى مصر، عملت الثورة على الغاء الأحزاب السياسية السابقة فى مصر فى ١٧ يناير ١٩٥٣، وذلك لانزلاق تلك الاحزاب فى متاهات فساد العهد البائد، فآل بها الأمر إلى التعاون مع الملك المستبد ومع

المستعمر البريطانى، وهذا راجع لظروف مصر وقتها التى تميزت بالاحتلال وبناء اجتماعى غير سليم قوامه الاستغلال والاحتكار من قلة محدودة للشعب المحروم من كل الحقوق. وكان الدستور الديمقراطى وكأنه حبر على ورق.

وهكذا كانت الثورة تضمر العداء لنظام تعدد الأحزاب نظراً لمآسى العهد الماضى وظروفه السالف بيانها، ومن ناحية أخرى، وبصفة خاصة وجوهرية، كانت الثورة تحتاج للحماية من أعدائها فى الداخل والخارج، كما كانت تحتاج لضمان تحقيق أهداف المجتمع المصرى الجديد الذى جاءت الثورة من أجلها. ولهذا وجدت الثورة بسرعة أن التنظيم السياسى الواحد هو الأسلوب الأفضل، فهو يتلافى فساد أحزاب مصر السابقة، ويحقق حماية الثورة وأهدافها. والتنظيم السياسى الواحد تبدى فى فكر الثورة فى تحالف قوى الشعب داخل اطار التنظيم.

ولقد مرت على مصر فى ظل الثورة تطبيقات وصور عديدة متلاحقة للتنظيم السياسى الواحد. كان أولها هو «هيئة التحرير»، وصدر فى ٢٣ يناير ١٩٥٣ ميثاقها الذى أعلن أهداف التنظيم التى كانت تدور حول ضرورة اجلاء المغتصب البريطانى عن وادى النيل، لتحقيق الاستقلال الكامل، ثم تثبيت هذا الاستقلال باقامة جيش قوى وبالقضاء على الاقطاع الزراعى.

ثم جاء الاتحاد القومى، كتطبيق ثان لفكرة التنظيم السياسى الواحد، ونص عليه دستور ١٩٥٦ فى المادة ١٩٢ التى قضت بأن يكون المواطنون اتحاداً قومياً «للعمل على تحقيق الأهداف التى جاءت من أجلها الثورة، ولحث الجهود لبناء الأمة بناءاً سليماً من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية...» وأردفت المادة «ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة». وواضح من العبارة الأخيرة أهمية الدور الذى أراد الدستور أن يلعبه الاتحاد القومى، وهو تنظيم الحياة النيابية بحيث يشرف التنظيم السياسى بطريقة مباشرة على تكوين البرلمان (مجلس الأمة). وفى ظل الدستور المؤقت لعام ١٩٥٨ بقى تنظيم الاتحاد القومى كما هو (المادة ٧٢).

ثم ظهر تطبيق ثالث لفكرة التنظيم السياسى الواحد مع الاتحاد الاشتراكى العربى، الذى بدأت فكرة انشائه عقب اقرار الميثاق الوطنى واعلانه فى ٣٠ يونيه ١٩٦٢ بواسطة المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية. فبعد أن تحددت معالم النظام الاشتراكى كما قرره الميثاق الوطنى، قدم الرئيس الراحل جمال عبد الناصر فى ٢ يوليه ١٩٦٢ مشروع انشاء الاتحاد الاشتراكى العربى الى المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية. وفى ٨ ديسمبر ١٩٦٢ صدر القانون الأساسى للاتحاد الاشتراكى العربى. وقد نص دستور ١٩٦٤ المؤقت على الاتحاد الاشتراكى بوصفه التنظيم السياسى الواحد فى المادة الثالثة منه التى قالت «ان الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل، وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية، هى التى تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى، ليكون السلطة الممثلة للشعب، والدافعة لامكانيات الثورة، والحارسة على قيم الديمقراطية».

- الاتحاد الاشتراكي العربي في دستور ١٩٧١:

أبقى دستور ١٩٧١ على الاتحاد الاشتراكى العربى بوصفه تنظيماً سياسياً واحداً يقوم على فكرة تحالف قوى الشعب العاملة، باعتبار أن هذا التحالف «صمام أمان يصون وحدة القوى العاملة فى الوطن ويحقق ازالة المتناقضات فيما بينها فى التفاعل الديمقراطى» وذلك طبقاً لما جاء فى وثيقة اعلان الدستور.

أما الدستور نفسه، فقد نص على الاتحاد الاشتراكى العربى فى مادة واحدة ولكنها كبيرة هى المادة الخامسة التى جاءت صياغتها على الوجه التالى:

«الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل، بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية، تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية، وهو أداة هذا التحالف فى تعميق قيم الديمقراطية والاشتراكية، وفى متابعة العمل الوطنى فى مختلف مجالاته، ودفع هذا العمل الوطنى إلى أهدافه المرسومه...

«ويؤكد الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة تحالف قوى الشعب العاملة عن طريق العمل السياسى الذى تباشره تنظيماته بين الجماهير، وفى مختلف الأجهزة التى تضطلع بمسئوليات العمل الوطنى.

ويبين النظام الأساسى للاتحاد الاشتراكى العربى شروط العضوية فيه وتنظيماته المختلفة وضمانات ممارسة نشاطه بالأسلوب الديمقراطى، على أن يمثل العمال والفلاحون فى هذه التنظيمات بنسبة خمسين فى المائة على الأقل».

وهذه العبارات واضحة فى دلالتها على أن الاتحاد الاشتراكى العربى طبقاً لدستور ١٩٧١، يجب أن يظل التنظيم السياسى الواحد، مثلما كن قبلاً فى ظل دستور ١٩٦٤، ومثل الاتحاد القومى وهيئة التحرير فى الماضى. ولكن تم تغيير هذا الوضع فيما بعد بإنشاء الاحزاب السياسية، حيث تم تعديل المادة الخامسة من الدستور عام ١٩٨٠ على نحو يسمح بتعدد الأحزاب كما سنرى.

المبحث الثاني

اصدار قانون الأحزاب السياسية

(الأخذ بنظام تعدد الأحزاب)

أثبتت التجارب فى الدول المختلفة، وبالذات فى مصر، أن أسلوب التنظيم السياسى الواحد لا يحقق الديمقراطية بطريقة صحيحة، بل يؤدى إلى قتلها فى النهاية وبقائها سجينة نصوص الدستور ولا تخرج إلى واقع الحياة. فتعدد الأحزاب والتنظيمات السياسية هو تعبير عن حق المواطنين فى التنوع وفى أن يكونوا مختلفين فى آرائهم عن أفكار وآراء السلطة الحاكمة، والفكر الواحد الذى يفرضه التنظيم الواحد ليس فيه من الديمقراطية الا الشكل. أما التعدد فهو يسمح بوجود أكثر من اتجاه سياسى حيث يمثل كل حزب اتجاها، أو بوجود أكثر من طريقة أو أسلوب لفهم وتطبيق ذات الاتجاه الواحد، فأية أيديولوجية ليس لها طريقة واحدة، بل قد تتعدد فيها الآراء والسياسات والبرامج.

وإيماناً بذلك، ورغبة فى تعميق الديمقراطية الحقيقية صدر قانون الأحزاب السياسية رقم ٤٠ لعام ١٩٧٧ . وقد اعترف هذا القانون للمصريين بحق تكوين الأحزاب السياسية، وحدد شروط واجراءات تأسيسها، وشروط العضوية فى الحزب وتمتع الأحزاب بالشخصية القانونية بما يترتب عليه من نتائج، وأخيراً بين الحالات التى يجوز فيها حل الحزب.

غير أننا يجب أن نضع فى الاعتبار بعض التعديلات التى دخلت على قانون الأحزاب، والتى جاء بها القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى[١] (لكن هذا القانون فقد فاعليته وألغى فيما بعد عام ١٩٩٤) . وذلك بالذات فيما يتعلق بشروط عضوية الحزب. وبناء على القانون السابق وعلى الاستفتاء بتاريخ ١٩٧٩/٤/٢٠، ثم تعديل قانون الأحزاب السياسية بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ . وبعده جاء تعديل أخر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠ ثم القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ وأخيراً القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤[٢].

حق تكوين الأحزاب:

اعترف قانون الأحزاب بحق المصريين فى تكوين الأحزاب السياسية والانضمام اليها، فنصت المادة الأولى من القانون على أن «للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية، ولكل مصرى الحق فى الانتماء لأى حزب سياسى وذلك طبقاً لأحكام هذا القانون».

لكن إذا كان حق تكوين الأحزاب وحق الانضمام إلى عضويتها قد اعترف بهما كمبدأ عام، إلا أنه يجب مراعاة شروط القانون بالنسبة لتأسيس الحزب وبالنسبة لشروط العضوية، وهذا هو معنى عبارة طبقاً لأحكام هذا القانون.

---

(١) صدر هذا القانون فى ٣ يونيه ١٩٧٨ . عقب موافقة الشعب فى الاستفتاء الذى دعى إليه رئيس الجمهورية فى شهر مايو ١٩٧٨، وذلك طبقاً للمادة ١٥٢ من الدستور التى نصت على حق رئيس الجمهورية فى أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا.

(٢) انظر: الدكتور سامى جمال الدين، القانون الدستورى والشرعية الدستورية، ص ٢٣٠ وما بعدها.

ولاشك فى أن الاعتراف بحق تكوين الأحزاب وبامكانية تعدد الأحزاب السياسية يعتبر انتصاراً للديمقراطية، نظراً لدور الأحزاب فى تعميق الممارسة السياسية وتوسيع نطاقها، واتاحة الفرصة للمعارضة وللرأى الآخر. وينتج عن ذلك الاعتراف بحق تكوين الاحزاب، وبالتالى بامكانية تعددها، انتهاء الاتحاد الاشتراكى العربى بوصفه تنظيماً سياسياً واحداً، وقد تأخرت هذه الخطوة حتى عام ١٩٨٠، إذ أنه بناء على تعديل دستور ١٩٧١ بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٠ تم تعديل المادة الخامسة من الدستور على نحو يقيم النظام السياسى فى مصر على تعدد الأحزاب بعد أن كان قائماً على الحزب الواحد(١).

وتطبيقاً لحق تكوين الأحزاب، نشأ فى بادئ الأمر أربعة أحزاب سياسية هى:

حزب مصر العربى الاشتراكى - حزب الأحرار الاشتراكيين - حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى - ثم حزب الوفد الجديد.

والآن حدث تغير فى الأحزاب المشار إليها مع نشأة أحزاب أخرى جديدة:

فقد حل حزب مصر العربى الاشتراكى، وتكون بدلا منه الحزب الوطنى الديمقراطى تحت قيادة رئيس الجمهورية نفسه. ومن ناحية مقابلة ظهر حزب جديد كان يتزعم المعارضة مع حزب الوفد وهو حزب العمل الاشتراكى. ثم نشأت أحزاب أخرى فى الفترة المعاصرة.

وبالتالى تكون الأحزاب القائمة الآن فى مصر هى: الحزب الوطنى الديمقراطى - حزب الوفد - حزب العمل الاشتراكى ووضعه مجمد حالياً - حزب الأحرار الاشتراكيين - حزب التجمع الوطنى التقدمى الوحدوى - حزب الأمة - حزب مصر الفتاة - الحزب الاتحادى الديمقراطى - حزب الخضر (أو الحفاظ على البيئة) والحزب الناصرى.

---

(١) وبناء على هذا التعديل التى تم بين تعديلات دستورية أخرى - بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٠ أصبحت صياغة المادة الخامسة من دستور ١٩٧١ على النحو التالى:

«يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب، وذلك فى اطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور. وينظم القانون الأحزاب السياسية».

مفهوم الحزب السياسي:

حددت المادة الثانية من قانون الاحزاب مفهوم الحزب السياسى بأنه كل «جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاجتماعية للدولة، وذلك عن طريق المشاركة فى مسئوليات الحكم».

وهذا التعريف يتفق مع التعريف المتفق عليه للحزب السياسى بين فقهاء القانون الدستورى والعلوم السياسية(١): فالحزب السياسى يتميز من ناحية أولى بأنه تنظيم أو جمعية منظمة بطريقة تسمح بالبقاء والاستمرار ومن ناحية أخرى، الحزب السياسى يسعى نحو الوصول إلى السلطة أو المشاركة فى مسئوليات الحكم، من اجل تطبيق مبادئه واختياراته السياسية.

أما عن دور الحزب السياسى، فقد حددته المادة الثالثة من قانون الأحزاب فقالت أن الأحزاب تساهم فى تحقيق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى للوطن على اساس الوحدة الوطنية، وتحالف قوى الشعب العاملة، والسلام الاجتماعى، والاشتراكية الديمقراطية، والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين، وذلك كله على الوجه المبين بالدستور.

وهكذا يكون القانون قد اعترف للأحزاب بالدور القومى المتفق عليه فى الدول الديمقراطية. فالحزب مدرسة سياسية للمواطنين تنمى وعيهم وتحث على مشاركتهم الايجابية فى كل نواحى الشئون العامة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك فى حدود المبادئ التى نص عليها الدستور.

---

(١) أنظر:

Marcel prélot et jean Boulouis, institutions Politiques et Droit constitntommel, 1978, p. 73 et s. et p. 629 et s.

وانظر: استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق، ص٢٤٠ وما بعدها.

الشروط الموضوعية لتأسيس الحزب:

وقد حددت هذه الشروط المادة الرابعة من قانون الأحزاب السياسية بعد تعديلها بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩، وهي كما يلي:

أولاً: عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئه أو اهدافه أو برامجه أو سياساته أو أساليبه في ممارسة نشاطه مع:

١- مبادئ الشريعة الاسلامية باعتبارها المصدر الرئيسي للتشريع[١].

٢- مبادئ ثورة ٢٣ يوليو و ١٥ مايو ١٩٧١.

٣- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي والنظام الاشتراكي الديمقراطي والمكاسب الاشتراكية.

ثانياً: تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى.

ثالثاً: عدم قيام الحزب في مبادئه أو برامجه أو في مباشرة نشاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي[٢]، أو على أساس طبقي أو طائفي أو فئوي، أو جغرافي، أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

رابعاً: عدم انطواء وسائل الحزب على اقامة أية تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية.

خامساً: عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج، وعدم ارتباط

---

(١) عدلت هذه الفقرة بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠، عقب تعديل دستور ١٩٧١ بتاريخ ٢٢ مايو ١٩٨٠ والذي تضمن من بين التعديلات اعتبر مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع وليس مجرد مصدر رئيسي.

(٢) وقد ألغت المحكمة الدستورية العليا أهم مواد هذا القانون لعدم دستوريتها، ثم ألغى مجلس الشعب بقانون عام ١٩٩٤ هذا القانون تماماً بعد أن جردته المحكمة الدستورية من أهم مواده.

الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو الأحكام المنصوص عليها فى البند التالى.

سادساً: عدم انتماء أى من مؤسسى أو قيادات الحزب أو ارتباطه أو تعاونه مع أحزاب أو تنظيمات أو جماعات معادية أو مناهضة للمبادئ المنصوص عليها فى البند (أولاً) من هذه المادة أو فى المادة (٣) من هذا القانون أو للمبادئ التى وافق عليها الشعب فى الاستفتاء على معاهدة السلام واعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٢٠ ابريل سنة ١٩٧٩.

سابعاً: ألا يكون بين مؤسسى الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو بالمشاركة فى الدعوة أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها فى البند السابق.

ثامناً: ألا يترتب على قيام الحزب اعادة تكوين أى من الأحزاب التى اخضعت للمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الأحزاب السياسية.

تاسعاً: علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله.

- ملحوظاتنا علي شروط تأسيس الحزب السابق بيانها:

١- يلاحظ عموماً - على النحو الذى لاحظه آخرون من رجال الفقه الدستورى[١] - أن الشروط الموضوعية التى تطلبها المشرع لتأسيس

(١) انظر على سبيل المثال: الدكتور سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى - دستورى ١٩٧١ - المرجع السابق، ص ٤٦ حتى ص ٥٥، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق، ص ٢٦٣ وما بعدها، الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، الجزء الثانى، ١٩٨٨، ص ٦٣٠ - ٦٣١.
وأنظر أيضاً: الدكتور سامى جمال الدين، القانون الدستورى والشرعية الدستورية، المرجع السابق، ص ٢٣٢ وما بعدها.

الأحزاب شديدة الوطأة وكثير منها لا داعى لها، ومن شأن شدتها أن تقيد إلى حد بعيد حرية تكوين الأحزاب السياسية.

فهناك من ناحية أولى شروط منطقية لاغبار عليها ومقبولة وتتطلبها المصلحة العامة، وهى عدم التعارض مع مبادئ الشريعة الاسلامية، وعدم انطواء الحزب على تشكيلات عسكرية، وعدم قيام الحزب كفرع لحزب فى الخارج، واشتراط علانية مبادئ الحزب وبرامجه وعلانية تشكيلات قياداته وأعضائه ووسائل ومصادر تمويله.

ولكن من ناحية أخرى، الشروط الأخرى التى تطلبها القانون لا داعى لها ولا تقتضيها المصلحة العامة للبلاد، وهى: الشروط الخاصة بالحفاظ على الوحدة الوطنية. والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى، والمكاسب الاشتراكية ومبادئ ثورتى ٢٣ يوليو و ١٥ مايو ١٩٧١، وتميز برنامج الحزب وسياسته وأساليبه تميزاً «ظاهراً» عن الأحزاب الأخرى، وعدم القيام على اساس طبقى أو طائفى أو فئوى أو جغرافى. فمثل هذه الشروط القاسية وغيرها تضع فى يد لجنة شئون الأحزاب السايسية – المختصة بالموافقة على تأسيس الحزب أو رفضه – سلطات واسعة أكثر من اللازم[1].

٢– ولاشك أن أقسى هذه الشروط جميعاً هى التى كان قد تضمنها قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨، والذى أحال إليه قانون الأحزاب السياسية – كما رأينا. فهذا القانون الذى جاء عقب استفتاء، هو قانون رجعى تماماً لأنه يستبعد فئات كثيرة من الحقوق السياسية والانتماء إلى الأحزاب السياسية. فالمادة الرابعة من هذا القانون تستبعد من حق الانتخاب والترشيح والإنتماء للأحزاب السياسية كل من تسبب فى افساد الحياة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ سواء بالاشتراك فى تقلد المناصب الوزارية أو منتمياً إلى الأحزاب السياسية التى تولت الحكم قبل الثورة أو

(١) انظر: الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٥٤ – ٥٥.

بالاشتراك فى قيادة الأحزاب أو ادارتها فيما عدا الحزب الوطنى والحزب الاشتراكى (مصر الفتاة) . كذلك استبعدت المادة الخامسة من هذا القانون من حكم بادانته فى بعض الجرائم، ولكن هذا الاستبعاد ينتهى أثره إذا حكم برد اعتبار المحكوم عليه، والأخطر من هذا وذاك أن المادة السادسة من القانون المذكور خولت سلطة خطيرة وغير محدودة للجنة شئون الأحزاب، إذ تجيز لهذه اللجنة حرمان أى شخص من ممارسة الحقوق السياسية والانتماء للأحزاب السياسية «إذا ثبت لها من التحقيق الذى يجريه المدعى العام الاشتراكى وفقاً لأحكام هذا القانون أنه أتى افعالاً من شأنها افساد الحياة السياسية فى البلاد أو تعريض الوحدة الوطنية أو السلام الاجتماعى للخطر....».

لذلك كله كنا نرى مع ما يراه الكثيرون ضرورة الغاء القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى[1]، ولحسن الحظ جاءت المحكمة الدستورية العليا وأبطلت بعض نصوصه الأكثر خطورة وهى المشار إليها أعلاه، ثم اضطر مجلس الشعب لإلغاء هذا القانون تماماً عام ١٩٩٤ . كما نرى ضرورة الغاء الشروط التى لا ضرورة منها لتأسيس الأحزاب مثلما أشرنا والاكتفاء بالشروط المعقولة التى تتطلبها المصلحة العامة على نحو ما سبق ذكره.

- شروط الانتماء إلى عضوية الأحزاب:

وضعت هذه الشروط المادة السادسة من قانون الأحزاب السياسية، بعد تعديلها بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ . فنصت على أنه يشترط فيمن يتمتع بعضوية أى حزب سياسى ما يلى: -

١- **أن يكون مصرياً:** فإذا كان متجنساً وجب أن يكون قد مضى على تجنسه عشر سنوات على الأقل. وبالنسبة لمن يشترك فى تأسيس الحزب أو يتولى فيه منصباً قيادياً يشترط أن يكون من أب مصرى.

(١) انظر: الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٥٣، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٥٦.

ونلاحظ على هذا الشرط أنه بالنسبة لمن اكتسب الجنسية المصرية بالتجنس كان يكفى انقضاء مدة خمس سنوات على تجنسه بدلا من عشر سنوات، قياساً على من يتمتع بحق الانتخاب.

٢- أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية كاملة.

٣- ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء السلك السياسى أو القنصلى أو التجارى.

- **اجراءات تأسيس الحزب:** -

اشترط قانون الأحزاب السياسية لتأسيس الحزب ضرورة توافر خمسين عضواً مؤسساً، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين. ويجب أن يتقدم هؤلاء المؤسسين الخمسين باخطار كتابى إلى رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية، ويرفق بهذا الاخطار جميع المستندات المتعلقة بالحزب، وبصفة خاصة نظامه الداخلى وأسماء أعضائه المؤسسين وبيان أموال الحزب ومصادرها والمصرف المودعة به، وأسم من ينوب عن الحزب فى اجراءات تأسيسه. ويعرض هذا الاخطار على لجنة شئون الأحزاب (المادة ٧ من قانون الأحزاب السياسية معدلة بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠).

وتتكون لجنة شئون الأحزاب السياسية من رئيس مجلس الشورى رئيساً للجنة، ومن الأعضاء التاليين: وزير العدل، وزير الداخلية، وزير الدولة لشئون مجلس الشعب، وثلاثة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر بهم قرار من رئيس الجمهورية (المادة الثامنة من قانون الأحزاب معدلة بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٠)[1].

---

(١) ولا يكون اجتماع اللجنة صحيحاً ألا بحضور رئيسها وأربعة من أعضائها من بينهم وزير العدل ووزير الداخلية ووزير الدولة لشئون مجلس الشعب. وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند التساوى يرجح الجانب الذى منه الرئيس.

ويجب أن يعرض الأخطار بطلب تأسيس الحزب على لجنة شئون الأحزاب السياسية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه إلى رئيس اللجنة أن تصدر قرارها بالبت فى تأسس الحزب خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ عرض الاخطار على اللجنة المذكورة. وإذا انقضت مدة الثلاثة أشهر ولم تصدر اللجنة قراراً اعتبر هذا السكوت بمثابة قرار ضمنى بالاعتراض على تأسيس الحزب. وذلك محل نقد فى رأينا، إذ كان يجب أن يكون السكوت هنا بالموافقة وليس بمثابة اعتراض، ذلك لأن القانون أوجب عليها البت خلال هذه المدة، ولأن الأصل العام هو حرية تكوين الأحزاب كحرية سياسية أقرها الدستور. ثم أن اعتبار السكوت اعتراضاً تحرم طالبى التأسيس من ضمانة تسبيب قرار الاعتراض الصريح، لأن القانون أوجب على اللجنة إذا صدرت قراراً صريحاً بالاعتراض على تأسيس الحزب أن يكون القرار مسبباً أى يتضمن أسباب الاعتراض.

وتنشر قرارات لجنة شئون الأحزاب بالموافقة أو بالاعتراض على تأسيس الحزب فى الجريدة الرسمية خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار.

وقد أجاز القانون (فى المادة الثامنة) لطالبى تأسيس الحزب خلال الثلاثين يوماً التالية لنشر قرار الاعتراض فى الجريدة الرسمية، أجاز لهم الطعن بالالغاء ضد هذا القرار، أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة، واشترط القانون أن يدخل فى تشكيل هذه الدائرة الأولى عدد مماثل لمستشاريها من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية. وعلى الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية بهذا التشكيل، أن تفصل فى الطعن خلال أربعة أشهر على الأكثر من تاريخ ايداع عريضته، ويكون حكمها إما بالغاء القرار المطعون فيه أو بتأيده، وعند تساوى الأصوات يرجح الجانب الذى منه الرئيس. وواضح ان حكم

المحكمة بالغاء قرار الاعتراض يعنى حق المؤسسين فى انشاء الحزب بمقتضى هذا الحكم.

ويتمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية ويمارس نشاطه اعتباراً من اليوم التالى لنشر قرار لجنة شئون الأحزاب بالموافقة على تأسيس الحزب فى الجريدة الرسمية، أو فى اليوم العاشر من تاريخ هذه الموافقة إذا لم يتم النشر، أو من تاريخ صدور حكم المحكمة الإدارية العليا بالغاء القرار الصادر من هذه اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب.

ويترتب على تمتع الحزب بالشخصية الاعتبارية نتائج هامة، من أبرزها حقه فى ممارسة نشاطه السياسى لتحقيق أهدافه والدعوة لبرنامجه، وحقه فى اصدار صحيفة أو أكثر للتعبير عن آرائه دون حاجة لترخيص معين.

الباب الثاني
تنظيم السلطات العامة

دستور ١٩٧١ أقام نظاماً دستورياً ديمقراطياً، وبالتالى فهو يأخذ ويطبق مبدأ الفصل بين السلطات، أحد الأعمدة الجوهرية للنظام الدستورى الصحيح. وينتج عن ذلك وجود ثلاث سلطات عامة هى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

ونظراً لأن نظام الحكم فى دستور ١٩٧١ قد أخذ بالنظام البرلمانى (إلى جوار النظام الرئاسى)، فينتج عن ذلك أن الفصل بين السلطات، وبالذات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ليس فصلاً جامداً مثل النظام الرئاسى الخالص، بل هو فصل مرن يتميز بوجود علاقة تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات.

وهكذا وعلى ضوء ما سبق نعالج فى هذا الباب الفصول التالية:

الفصل الأول: السلطة التشريعية.

الفصل الثاني: السلطة التنفيذية.

الفصل الثالث: العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفصل الرابع: السلطة القضائية.

الفصل الأول
السلطة التشريعية

مجلس الشعب هو الهيئة التى تتولى السلطة التشريعية، وهو يمارس بالتالى كل الاختصاصات التى أعطاها الدستور للسلطة التشريعية طبقاً لما يقضى به النظام النيابى والنظام البرلمانى.

فمجلس الشعب إلى جانب سلطته فى التشريع، التى تشمل فى معناها الواسع اختصاصات أخرى مالية، إلى جانب ذلك له سلطة الرقابة على الحكومة، تطبيقاً للنظام البرلمانى للدستور الذى يتضمن وجود علاقة رقابة متبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

غير أن الدستور قد قرر لرئيس الجمهورية دوراً يتصل بالسلطة التشريعية، اتصالاً ثانوياً أو استثنائياً، ويتبدى هذا الدور التشريعى لرئيس الجمهورية فى مظاهر معينة ولن ندرس هنا المساهمة التشريعية لرئيس الجمهورية، بل سنتعرض لها عند بحثنا لاختصاصات رئيس الجمهورية فى الفصل الثانى عن السلطة التنفيذية.

ولكن من ناحية أخرى عند تعديل دستور ١٩٧١ فى عام ١٩٨٠ نشأ مجلس الشورى المنتخب فى غالبيته من الشعب، ولذلك يجب التعرض له بالدراسة. غير أنه يجب البيان أن مجلس الشورى، كما سنرى لايملك نصيباً حقيقياً من سلطة التشريع لأن الدستور فى التعديل المشار إليه جعل له دوراً استشارياً غير ملزم فهو لا يشترك إيجابياً فى عملية صنع القوانين، ولا يشترك مع مجلس الشعب فى رقابة الحكومة.

مع وضع هذه الملاحظة الجوهرية فى الاعتبار، فإننا سندرس فى مبحثين مجلس الشعب، ثم مجلس الشورى.

المبحث الأول

مجلس الشعب

مجلس الشعب هو الأصيل فى السلطة التشريعية فهو الذى يتولى هذه السلطة العامة طبقاً لما نصت عليه المادة ٨٦ من الدستور فى عبارتها الأولى:

«يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع».

ودراستنا لمجلس الشعب تشتمل على المطالب التالية:

المطلب الأول: تكوين مجلس الشعب.

المطلب الثاني: نظام الانتخاب والترشيح لعضوية المجلس.

المطلب الثالث: اختصاصات مجلس الشعب.

المطلب الأول

تكوين مجلس الشعب

المبادئ العامة التى تحكم تكوين مجلس الشعب وردت فى المادة ٨٧ من الدستور فقد نصت هذه المادة على ما يأتى:

«يحدد القانون الدوائر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة، وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام.

«ويبين القانون تعريف العامل والفلاح.

«ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لايزيد على عشرة».

وهكذا يكون الدستور قد أحال إلى القانون بالنسبة لتحديد عدد الدوائر الانتخابية، وبالنسبة لتعريف العامل والفلاح. وقد صدر هذا القانون فى عام ١٩٧٢، وهو القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب.

وقد أخذ القانون بنظام الانتخاب الفردى وحدد ذلك القانون عدد الدوائر الانتخابية بمائة وخمس وسبعين دائرة، على أساس أن يتم انتخاب عضوين فى مجلس الشعب عن كل دائرة انتخابية، يكون أحدهما على الأقل من بين العمال والفلاحين. وبالتالى يكون عدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ثلاثمائة وخمسين عضواً.

وقد عدل المشرع المصرى عن نظام الانتخاب الفردى إلى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية، بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المعدل لقانون مجلس الشعب، مع الأخذ بقاعدة التمثيل النسبى للقوائم. وفى عام ١٩٨٦ جمع المشرع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردى، وكان ذلك بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦[١]، المعدل لقانون مجلس الشعب والذى ألغته المحكمة الدستورية العليا بحكمها بتاريخ ١٩ مايو ١٩٩٠[٢]. وأخيراً بعد حل مجلس الشعب القائم صدر القرار الجمهورى بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب[٣]، والذى قرر العودة إلى نظام الانتخاب الفردى، وحدد أعضاء مجلس الشعب بـ ٤٤٤ عضواً منتخباً وعدد الدوائر ٢٢٢ دائرة بحيث يتم انتخاب نائبين عن كل دائرة أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين.

غير أن الدستور قد أعطى لرئيس الجمهورية حق تعيين عدد من الأعضاء فى مجلس الشعب لايزيد على عشرة أعضاء. وهو عدد ضئيل لو قورن بالأعضاء المنتخبين (٤٤٤ عضواً). وحكمة هذا التعيين هى إعطاء فرصة عضوية المجلس لعدد من الكفايات السياسية التى لا تفضل أو لا تحسن خوض المعارك الانتخابية، بالإضافة إلى أنه قد توجد بعض الأقليات لا يتيسر لأفرادها الفوز فى الانتخابات.

---

(١) انظر: الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، الجزء الثانى، المرجع السابق، ص ٣٦٤ ومابعدها.

(٢) الجريدة الرسمية – العدد ٢٢ (مكرر) فى ٣ يونيو ١٩٩٠.

(٣) انظر: الجريدة الرسمية – العدد ٣٩ (مكرر) فى ٢٩ سبتمبر ١٩٩٠ ص٢ و مابعدها.

ونظراً لأن نصف أعضاء مجلس الشعب المنتخبين من العمال والفلاحين، فلا بد إذن من تحديد من هو العامل ومن هو الفلاح. وقد تولى قانون مجلس الشعب تحديدها، في مادته الثانية بعد تعديلها بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦، وذلك على النحو التالي:

«..... يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الأساسي، ويكون مقيماً في الريف ويشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكاً أو إيجاراً أكثر من عشرة أفدنة».

ويعتبر عاملاً «من يعمل عملاً يدوياً أو ذهنياً في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج عن هذا العمل، ولا يكون منضماً لنقابة مهنية أو مقيداً في السجل التجاري أو من حملة المؤهلات العالية، ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العليا، وكذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل عال، وفي الحالين يجب لاعتبار الشخص عاملاً أن يبقى مقيداً في نقابته العمالية».

والفلاح أو العامل يجب أن تتوافر في كل منهما هذه الصفة يوم انتخابه، وكذلك أيضاً أثناء عضويته في مجلس الشعب، بحيث إذا زالت عنه هذه الصفة بعد الانتخاب يجب أن تسقط عنه عضوية المجلسن لأنه بغير ذلك تضيع حكمة القاعدة الدستورية التي تشترط أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين. وتكون إسقاط عضوية من فقد صفة الفلاح أو العامل عن طريق قرار يصدره مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه طبقاً للمادة ٩٦ من الدستور. ومدة عضوية مجلس الشعب هي خمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له، ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته (م ٩٢ من الدستور).

وإذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته لأي سبب كان، انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان، والعضو الجديد يكمل مدة سلفه (م ٩٤ من الدستور).

وأخيراً نص الدستور على أن مجلس الشعب ينتخب رئيساً له ووكيلين، وذلك فى أول اجتماع لدور الانعقاد السنوى العادى لمدة هذا الدور، وإذا خلا مكان أحدهم يقوم المجلس بانتخاب من يحل محله إلى نهاية مدته (م ١٠٣).

نقد نسبة الـ ٥٠٪ للعمال والفلاحين: نحن مع بعض الآراء الفقهية فى انتقاد مبدأ تمثيل العمال والفلاحين بنسبة ٥٠٪ على الأقل بين أعضاء مجلس الشعب المنتخبين. وذلك لمخالفة هذا المبدأ للمساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات، بالإضافة لمخالفته لمبدأ حرية الترشيح والانتخاب بين عموم المواطنين(١).

المطلب الثاني

نظام الانتخاب والترشيح

والفصل في صحة عضوية المجلس

أولا: نظام الانتخاب والترشيح:

قرر الدستور فى المادة ٨٧ أن انتخاب أعضاء مجلس الشعب يكون «عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام» ومن هذه العبارة نستنتج ثلاثة عناصر رئيسية فى نظام الانتخاب: الانتخاب مباشر، الانتخاب عام، والانتخاب يخضع لمبدأ السرية.

والانتخاب المباشر يعنى أن الناخبين، أو من تتوافر فيهم شروط حق الانتخاب، يقومون بانتخاب أعضاء مجلس الشعب مباشرة وعلى درجة واحدة. والانتخاب المباشر بالتأكيد أكثر ديمقراطية من الانتخاب غير المباشر حيث ينتخب أعضاء البرلمان على درجتين أو ثلاث درجات.

كذلك قرر الدستور الانتخاب أو الاقتراع العام، وهذا يعنى أنه لا يجوز أن

---

(١) انظر فى هذا المعنى: الدكتور عبد الحميد متولى، الحريات العامة ص ٢٤٣، الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، الجزء الثانى، المرجع السابق ص ٦٢٣ - ٦٢٤.

يشترط فى الناخب قدر معين من الثروة أو درجة معينة من التعليم والثقافة. ولاشك أن الانتخاب العام يفضل الانتخاب المقيد الذى يستبعد قطاعات هامة من المواطنين من هيئة الناخبين لا سيما فى ظروف مصر كدولة نامية.

وأخيراً نص الدستور على قاعدة سرية الانتخاب، والسرية هامة فى إدلاء الناخب بصوته لضمان حرية هذا الصوت.

الشروط الواجب توافرها في الناخب:

حدد هذه الشروط القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وهى:

١ – أن يكون الناخب مصرياً. أما بالنسبة لمن اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس، فإنه لا يستطيع مباشرة حق الانتخاب إلا بعد مضى خمس سنوات على الأقل من تاريخ اكتساب الجنسية.

٢ – أن يبلغ من العمر ثمانى عشرة سنة ميلادية على الأقل. وخفض سن الناخب إلى هذا الحد يؤدى إلى مشاركة عامة من الشباب فى مباشرة الحقوق السياسية، وفى تقرير مستقبل بلدهم، سيما وأن هذه المشاركة تشمل أيضاً الاستفتاءات الشعبية.

٣ – أعطى القانون حق الانتخاب للرجل والمرأة على السواء. مع فارق وحيد هو أن الاشتراك فى الانتخاب إجبارى بالنسبة للرجل، بينما هو اختيارى بالنسبة للمرأة وا لمشرع فى هذا الفارق راعى الظروف والتقاليد المصرية.

٤ – وأخيراً يشترط أن يكون الناخب خالياً من الموانع التى تحول دون مباشرة حق الانتخاب. وقد حدد ا لقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ هذه الموانع بطريقة محددة، وهى تشمل بعض فئات من الأشخاص، مثل المصابون بأمراض عقلية أثناء مدة حجزهم ومثل المحكوم عليهم فى بعض أنواع من

الجرائم[1]. وقد أعفى القانون فيما بعد ضباط وأفراد القوات المسلحة والشرطة من حق الانتخاب[2].

٥ – أن يكون الناخب مقيداً فى جدول الانتخاب بالدائرة التى يوجد فيها موطنه. ومع ذلك أجاز القانون (مادة ١١) أن يختار المواطن قيد اسمه فى جدول الجهة التى بها محل عمله الرئيسى أو التى له بها مصلحة جدية أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيها.

الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الشعب:

أحال الدستور إلى القانون فى شأن تحديد هذه الشروط، فقد نصت المادة ٨٨ من الدستور على أن «يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشعب».

وقد صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب، وحددت المادة الخامسة المعدلة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ شروط عضوية مجلس الشعب على الوجه الآتى:

١ – أن يكون المرشح مصرى الجنسية من أب مصرى. وهذا يعنى أن قانون مجلس الشعب يتطلب الجنسية الأصلية فى المرشح، وبالتالى لا يجوز لمن اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس أن يتقدم للترشيح، حتى لو مرت فترة طويلة على اكتسابه الجنسية. هذا وقد قضت محكمة القضاء الإدارى أن «مزدوج الجنسية» أى الذى يحمل جنسية أخرى مع جنسيته المصرية يعتبر مزدوج الولاء ولا يجوز له بالتالى الترشيح لعضوية مجلس الشعب.

(١) سبق لنا التعرض لهذه الموانع عند دراسة نظام الانتخاب فى ظل دستور ١٩٥٦، وهى نفس الموانع فى ظل دستور ١٩٧١، لأن المصدر القانونى واحد وهو القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦.

(٢) فالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ عدل المادة الأولى من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بإضافة فقرة جديدة تنص على إعفاء ضباط وأفراد القوات المسلحة وهيئة الشرطة من أداء واجب الانتخاب والاستفتاء، طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة. فالإعفاء هنا ليس حرماناً دائماً، وإنما هو وقف موقوت بعملهم فى القوات المسلحة أو الشرطة. ومن ثم تعود لهم حقوقهم السياسية بانتهاء خدمتهم العسكرية أو استقالتهم أو نقلهم إلى وظيفة مدنية. انظر: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق، ص ٣٠٣ وما بعدها.

٢ – أن يكون اسمه مقيداً فى أحد جداول الانتخاب وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقاً لقانون الانتخاب. وذلك يعنى أنه يجب أن يكون المرشح لعضوية مجلس الشعب قد توافرت فيه شروط ا لناخب، وهذا منطقى إذ لا يتصور أن يكون لشخص حق ترشيح نفسه فى حين أنه لايستطيع مباشرة حق الانتخاب.

٣ – أن يكون المرشح بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل فى يوم الانتخاب.

٤ – أن يجيد القراءة والكتابة. وهذا الشرط إن لم يكن ضرورياً بالنسبة للناخب، إلا أنه هام ولازم بالنسبة لمن يسعى لعضوية مجلس الشعب. وذلك لأن أعضاء المجلس يمثلون الشعب ويباشرون باسمه ولحسابه سلطة التشريع فى الدولة، والرقابة على الحكومة ولا يتصور أن يكون باستطاعة من الا يجيد القراءة والكتابة القيام بهذه المهام القومية الخطيرة. وحصل تعديل على هذا الشرط بالقانون رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٠٠ الذى اشترط فى المرشح أن يكون حاصلاً على شهادة اتمام مرحلة التعليم الأساسى (الإبتدائية)، باستثناء مواليد ما قبل أو يناير ١٩٧٠ فيكتفى بالنسبة لهم بمجرد اجادة القراءة والكتابة.

٥ – أن يكون المرشح قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.

٦ – ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية (بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس طبقاً للمادة ٩٦ من الدستور).

ومع ذلك يجوز له الترشيح فى حالة إنقضاء الفصل التشريعى الذى صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، أو فى حالة صدور قرار من مجلس الشعب بأغلبية أعضائه بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية.

٧ - ألا يكون المرشح قد حكم عليه من محكمة القيم بالحرمان من الترشيح لعضوية المجالس النيابية (وفقاً المادة الرابعة من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب). وقد ألغى هذا الشرط بالقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤.

ثانياً: الفصل في صحة عضوية مجلس الشعب:

المقصود بالفصل فى صحة العضوية هو أنه بعد أن يتم الانتخاب وتعلن نتيجته بقرار من وزير الداخلية يحدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين، قد يحدث أن يقدم بعض المرشحين الذين لم يفوزوا فى الانتخاب أو بعض الناخبين فى الدائرة الانتخابية، طعوناً فى صحة عضوية النائب أو النائبين الفائزين (أو النواب الفائزين فى حالة الانتخاب بالقوائم الذى كان سائداً من قبل). ويكون أساس هذه الطعون إما عدم توافر شروط الترشيح وقت الانتخاب وإما الادعاء بعدم صحة وسلامة عملية الانتخاب وإجراءاتها بما فى ذلك فرز الأصوات وإعلان نتيجة الانتخاب.

- وهذه المشكلة، وهى الطعن فى صحة عضوية النائب أو النواب، مشكلة تقليدية ثارت وتثور فى كل البلاد الديمقراطية كما ثارت وتثور فى بلدنا مصر. ويظهر التساؤل عن الجهة المختصة بالفصل فى هذه المشكلة، أى المختصة بالفصل فى صحة عضوية أعضاء المجلس النيابى؟

- وفى ظل دستور ١٩٧١م الحالى اختار المشرع الدستورى عندنا بين أحد حلين يسودان فى دساتير الدول: وهما إما إعطاء سلطة الفصل فى صحة العضوية إلى البرلمان أو المجلس النيابى ذاته كضمانة من ضمانات استقلاله، وإما إعطاء سلطة الفصل فى صحة العضوية إلى القضاء أى إلى هيئة قضائية محايدة[١]. وكان اختيار دستور ١٩٧١ هو الحل الأول حيث نص فى المادة ٩٣

(١) انظر: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق، ص ٤٤١ - ٤٤٢، الدكتور سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى - دستور ١٩٧١، المرجع السابق، ص ٢٠٣ - ٢٠٤؛ الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى - الجزء الثانى ١٩٨٨، المرجع السابق، ص ٦٨٣ - ٦٨٤.

– على أن «يختص المجلس – أى مجلس الشعب – بالفصل فى صحة عضوية أعضائه. وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليه من رئيسه. ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض. وتعرض نتيجة التحقيق والرأى الذى انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل فى صحة الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس. ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس».

حقيقة دور محكمة النقض:

قد يبدو للوهلة الأولى أن مجلس الشعب لا ينفرد وحده بالفصل فى صحة العضوية، نظراً لدور محكمة النقض أيضاً الذى أشار إليها الدستور. لأن الدستور – فى المادة ٩٣ كما رأينا – يعطى لها التحقيق الوجوبى فى الطعون قبل الفصل فيها بواسطة مجلس الشعب.

وهذا ما دعا بعض الفقه المصرى إلى القول بأن نظامنا يقوم على طريق وسط يجمع بين دور المجلس النيابى ودور القضاء فى مسألة الفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب[1]. بل أن هناك رأى آخر فريد فى نوعه ذهب إلى أن مجلس الشعب مقيد بالنتيجة التى تنتهى إليها محكمة النقض فى التحقيق فى طعون صحة العضوية، وأن رأى محكمة النقض ملزم لمجلس الشعب الذى يصيغه كتحصيل حاصل فى قراره وفى ذات الاتجاه الذى تقرره المحكمة بصحة العضوية أو بطلانها[2].

---

(١) راجع: الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، الجزء الثانى ١٩٨٨، المرجع السابق، ص ٦٨٥.

(٢) وهو الرأى الذى قال به المغفور له الدكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص ٥٧٩ – ٥٨٠.

ونحن لا نرى هذا الرأى أو ذاك. فمن ناحية أولى إن مجرد إعطاء محكمة النقض دور وجوبى فى إجراء التحقيق لايجعل بذاته النظام يجمع بين الأسلوب القضائى والأسلوب البرلمانى، طالما أن تحقيق محكمة نقض لا يلزم دستورياً مجلس الشعب فى قراره بصحة أو بطلان العضوية. فما زال الأسلوب هو استقلال مجلس الشعب - أى البرلمان وحده بالفصل فى صحة العضوية، طالما أنه ينفرد بالنهاية باتخاذ القرار النهائى وحده حتى ولو خالف رأى محكمة النقض. ومن ناحية أخرى، القول بأن رأى محكمة النقض على أثر التحقيق يكون ملزماً لمجلس الشعب هو قول ليس له أى سند من نص الدستور فى المادة ٩٣، التى تبدأ بوضع المبدأ وهو «يختص المجلس بالفصل فى صحة عضوية أعضائه». أى أن القرار فى المسألة هو قرار مجلس الشعب ومن اختصاصه دون محكمة النقض. وبقية المادة تكتفى بإعطاء محكمة النقض دور التحقيق الغير ملزم فى نتيجته لمجلس الشعب، لأن القول بغير ذلك يتعارض مع المبدأ التى صاغته المادة فى صدرها وبدايتها كما قلنا. ثم أن النص يصف ما تنتهى إليه محكمة النقض بأنه مجرد «رأى» أى فتوى غير ملزمة لمجلس الشعب، وهناك فارق بين ضرورة أخذ الرأى وبين مسألة أخرى وهى عدم الالتزام بهذا الرأى. لأن غاية المشرع الدستورى هى فقط أن يستنير مجلس الشعب برأى محكمة النقض، لكن دون التزام به، بل حتى لم يلزم الدستور مجلس الشعب بتسبيب قراره إذا ما خالف رأى محكمة النقض.

عدم سلامة هذا الحل ووجوب إسناد الفصل فى صحة العضوية إلى القضاء وليس لمجلس الشعب:

انتقد بعض رجال الفقه بحق الحل الذى ارتآه دستور ١٩٧١، بإسناد الفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب للمجلس نفسه[1]. وذلك لسببين

(١) راجع : الدكتور سعد عصفور، النظام الدستورى المصرى، المرجع السابق، ص ٢٠٤ ، الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، الجزء الثانى، المرجع السابق، ص ٦٨٦ - ٦٨٧.

رئيسيين: فمن ناحية أولى أن الفصل فى صحة العضوية هى مسألة قانونية تثير منازعة قانونية تتصل بصحة وسلامة عملية الانتخاب من ناحية إجراءاتها ومدى اتفاقها مع القانون، ومن ثم يجب أن يعطى الاختصاص بها للسلطة القضائية التى أعطاها الدستور سلطة الفصل فى المنازعات. ومن ناحية ثانية إن إعطاء الاختصاص لمجلس الشعب نفسه يجعل منه خصماً وحكماً فى نفس الوقت، وهذا يخالف مبادئ العدالة، سيما وأن المجلس كهيئة سياسية ستؤثر عليه الأهواء السياسية وبالذات مع وجود أغلبية كبرى للحزب الحاكم مما يستحيل معه تصور بطلان عضوية نائب ينتمى إليه. ولقد كان هذان السببان دافعاً لدى كثير من الدول للعدول عن إعطاء الاختصاص للبرلمان وإسناده للقضاء، أو على الأقل لهيئة دستورية عليا محايدة مثل المجلس الدستورى فى فرنسا[١].

ومن ثم نحن ننادى مع بعض الفقه بضرورة أن يراعى عند تعديل دستور ١٩٧١ أن يسحب الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية من مجلس الشعب، وإسناده للقضاء وحده. ويرى البعض أن الهيئة القضائية التى يجب أن تختص هى محكمة النقض[٢]. ولكن نحن نرى أن تلك الهيئة القضائية يجب أن تكون مجلس الدولة كقضاء إدارى، لأن منازعات صحة العضوية تثير منازعة إدارية بين جهات الإدارة وبين المرشحين والناخبين، ومن ثم يجب أن يختص بها مجلس الدولة القاضى الطبيعى للمنازعات الإدارية وفقاً للدستور وقانون مجلس الدولة. ومن الممكن أن تنظر المنازعة من درجة واحدة عن طريق المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة (وهى المحكمة العليا فى مجلس الدولة التى توازى محكمة النقض فى القضاء العادى).

(١) راجع: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق، ص ٤٤٢، الدكتور سعد عصفور، النظام ا لدستورى المصرى، المرجع السابق، ص ٢٠٣ وما بعدها.

(٢) انظر: الدكتور سعد عصفور، المرجع السابق، ص ٢٠٥، الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٦٨٧.

رغم صراحة نص المادة ٩٣ من دستور ١٩٧١ – كما سبق البيان – فى شأن اختصاص مجلس الشعب بالفصل فى صحة عضوية أعضائه، إلا أن مجلس الدولة فى مصر وعلى رأسه قيادته العليا ممثلة فى المحكمة الإدارية العليا حاول انتزاع قدر من الاختصاص له فى شأن الفصل فى صحة عضوية مجلس الشعب، وهى محاولة حميدة ومشكورة لأن هدفها تعميق الحريات، بتدعيم دور القضاء الإدارى – مجلس الدولة – ورقابته على مشروعية أعمال وقرارات الإدارة العامة.

ففى حكمها بتاريخ ٢٩ أبريل ١٩٨٩ فى الطعن رقم ١٩١٠ لسنة ٣٣ قضائية [(١)] – لجأت المحكمة الإدارية العليا إلى تحليل قانونى رفيع ورائع يقوم على التفرقة التالية: ما يتعلق بسير العملية الانتخابية ذاتها وإجراءات التصويت والفرز وإعلان رؤساء اللجان العامة بكل دائرة لنتيجة التصويت. هذه المرحلة هى التى تتصل بمسألة صحة العضوية بالمعنى الدقيق والتى يختص بها مجلس الشعب وفقاً للدستور (فى المادة ٩٣). أما المرحلة التالية لعملية الانتخاب بمعناها الدقيق، فهى تشمل قرارات اللجنة الإدارية الثلاثية بوزارة الداخلية فى إعداد النتيجة النهائية للانتخابات، والتى يصدر باعتمادها قرار وزير الداخلية بإعلان النتيجة العامة للانتخابات، هذه القرارات إدارية بطبيعتها ويجب أن تحترم صحيح القانون وتطبيقه السليم (قانون مجلس الشعب) ومن ثم يجب أن يختص بالطعن فى هذه القرارات مجلس الدولة باعتباره القاضى الطبيعى الذى أناط به الدستور والقانون رقابة مشروعية القرارات الإدارية (المادتان ٦٨ و ١٧٢ من الدستور والمادة ١٠ من قانون مجلس الدولة).

(١) وقد سبق لذات المحكمة الإدارية العليا أن أقرت مبدأ اختصاص مجلس الدولة فى الطعن رقم ٢٩٩٧ لسنة ٣٠ ق.

ونحن نؤيد هذا النظر من المحكمة الإدارية لاستناده على المنطق السليم التى تمليه فكرة القرارات الإدارية المنفصلة والتى تتلو العملية الانتخابية بمعناها الفنى الدقيق[1]. ولكن على ما يبدو هذا القضاء - أو هذه المبادئ القضائية - كان لها مجالها الخصب فى ظل نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية مع مزجه بالنظام الفردى، والذى انتهى الآن عام ١٩٩٠ بالعودة لنظام الانتخاب الفردى (فى صورته الثنائية). وذلك لأنه طبقاً لنظام القوائم الذى ألغى كان هناك تمثيلاً نسبياً بين القوائم وقواعد وضعها القانون لتوزيع أصوات كل دائرة على قوائم الأحزاب، وكانت هناك مسائل دقيقة قانونية تلتزم بمراعاتها لجنة إعداد النتائج الثلاثية بوزارة الداخلية والتى يعتمد قراراتها وزير الداخلية بالأسس التى راعتها. ومن ثم كان هناك مجالاً خصباً لامكانية كبيرة لرقابة مجلس الدولة كقضاء إدارى. أما وقد عدنا لنظام الانتخاب الفردى، وأصبح دور وزير الداخلية محدوداً، فهو يترجم ويكشف عن نتائج الفرز كما هى وكما أعلنتها اللجان العامة فى الدوائر، فإن مجال تطبيق اجتهاد المحكمة الإدارية العليا سيكون محدوداً جداً عملاً.

- ونحن نرى فى النهاية بعيداً عن التفرقة التى ساقتها المحكمة الإدارية العليا بين عملية الانتخاب ذاتها وما يتلوها من قرارات إعلان النتائج العامة، نحن نرى الحل التالى:

الدستور - دستور ١٩٧١ - فى المادة ٩٣ أعطى اختصاصاً مؤكداً لمجلس الشعب للفصل فى صحة عضوية أعضائه، ويلاحظ أن قانون مجلس الشعب حدد ميعاداً لتقديم الطعون فى صحة العضوية للمجلس هو خمسة عشر يوماً فقط

---

(٢) انظر بشأن رأى عكسى مخالف لما قضى به هذا الحكم للمحكمة الإدارية العليا: أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، القانون الإدارى - الجزء الثانى ١٩٩٠ - كلية حقوق اسكندرية ص ٦٢٥ وما بعدها إذ يوضح سيادته أن مقتضى هذا الحكم مخالفة صريحة لنص المادة ٩٣ من الدستور التى أعطت الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية لمجلس الشعب، وأن هذا الحكم يهدر عملا جوهر هذا الاختصاص.

تتلو مباشرة إعلان نتيجة الانتخاب. ولكن الدستور من ناحية أخرى لم ينص على اختصاص مجلس الشعب «دون غيره»، ومن ثم لايجوز دستورياً استبعاد اختصاص مجلس الدولة أيضاً كقضاء إدارى. وبالتالى إذا لم يقدم طعون فى صحة العضوية لمجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية لإعلان نتيجة الانتخاب، وفضل الطاعنون رفع دعاوى إلغاء أمام مجلس الدولة ضد قرارات لجان بعض الدوائر الانتخابية بإعلان نتائجها أو ضد قرار وزير الداخلية بإعلان نتائجها أو ضد قرار وزير الداخلية بإعلان النتيجة العامة للانتخابات، فليس ما يمنع اختصاص مجلس الدولة بها. ذلك لأن الدستور نفسه فى المادة ٦٨ أعلن مبدأ «حق كل مواطن فى الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى»، كما أن المادة ١٧٢ من الدستور تعطى لمجلس الدولة كهيئة قضائية اختصاصاً عاماً فى كافة المنازعات الإدارية، وهو ما أكدته المادة ١٠ من قانون مجلس الدولة أيضا. وحيث أن الطعن فى القرارات المتعلقة بالعملية الانتخابية فى كافة مراحلها وحتى إعلان نتائج الانتخاب، يعتبر من المنازعات الإدارية، فيكون مجلس الدولة هو قاضيها الطبيعى إذا ما طعن أصحاب الشأن ضد هذه القرارات فى الميعاد أمام مجلس الدولة مدعين مخالفة هذه القرارات للدستور أو القانون[1].

---

(١) وهذه الطعون بالإلغاء تشمل جميع مراحل عملية الانتخاب منذ تقديم أوراق الترشيح واستيفاء الشروط وصفة المرشح كعامل أو فلاح أو من الفئات، وحتى سير العملية الانتخابية والفرز وإعلان النتائج الفرعية والعامة. بل تشمل أيضاً قرارات تنظيم الانتخابات بما فى ذلك تحديد اللجان واختيار رؤسائها وأمنائها وأعضائها. مع ملاحظة أمرين: الأول هو أن قرار رئيس الجمهورية بدعوة المواطنين للانتخاب يعتبر من أعمال السيادة فى فرنسا ومصر، ومن ثم لا يختص بالطعن فيه لا القضاء العادى ولا القضاء الإدارى ولا المحكمة الدستورية العليا. والأمر الثانى أن عدم دستورية القرارات التنظيمية اللائحية فى تنظيم عملية الانتخاب لا يختص به مجلس الدولة بل المحكمة الدستورية العليا، ولكن الطعن فى هذه القرارات لعدم قانونيتها وليس عدم دستوريتها يختص به مجلس الدولة كقاضى المنازعات الإدارية.

المطلب الثالث

اختصاصات مجلس الشعب

يمكن القول بأن لمجلس الشعب ثلاثة اختصاصات أساسية:

أولاً : اختصاص تشريعى.

ثانياً : اختصاص فى المسائل المالية.

ثالثاً : اختصاص فى الرقابة على السلطة التنفيذية.

وهذه الاختصاصات الثلاثة الأساسية، قد أجملتها المادة ٨٦ من الدستور التى نصت على أن «يتولى مجلس الشعب التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور».

ويلاحظ على هذه المادة، أنها أشارت للاختصاص المالى لمجلس الشعب حينما أعطته سلطة إقرار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة (أو الميزانية) العامة للدولة. كما أن الدستور فى مواد أخرى أعطى المجلس سلطة التقرير فى باقى المسائل المالية التى تختص بها عادة البرلمانات فى الدول الديمقراطية.

ونتناول فيما يلى هذه الاختصاصات الأساسية الثلاثة:

أولا : الاختصاص التشريعي لمجلس الشعب:

الاختصاص التشريعى لمجلس الشعب يعنى فى جوهره حق المجلس فى اقتراح أى مشروع قانون، لتنظيم موضوع معين أيا ما كان ثم مناقشة مشروع القانون وإقراره.

ومن ثم تمر العملية التشريعية – أى عملية صنع القوانين – بمرحلتين متتاليتين: من ناحية اقتراح مشروعات القوانين، ومن ناحية أخرى مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها:

أ - اقتراح مشروعات القوانين:

نصت عليه المادة ١٠٩ من الدستور بقولها «لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين».

نستنتج من هذا النص أن حق اقتراح مشروعات القوانين هو حق يشترك فيه رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب.

وإذا كان حق الاقتراح هو من طبيعة واحدة، إلا أن الدستور قد فرق بين الاقتراح المقدم من رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية) وبين الاقتراح المقدم من أحد أعضاء المجلس. وتبدو هذه التفرقة من ناحيتين:

وجه التفرقة الأول يتعلق بطريقة فحص ودراسة مشروع القانون. فقد نصت المادة ١١٠ من الدستور على أن «يحال كل مشروع إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه. على أنه بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء فى جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك».

يتضح إذن من هذا النص، أن الدستور قرر أنه فى حالة مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية، فإنها تحال مباشرة إلى اللجنة المختصة فى المجلس لفحصها وتقديم تقرير عنها. أما بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة مباشرة، وإنما يجب أن يسبق تلك الإحالة دراسة هذه المشروعات بواسطة لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيها، ورأى اللجنة غير نهائى وإنما يخضع لتقدير مجلس الشعب نفسه.

والسبب فى هذه التفرقة هو أن السلطة التنفيذية لها أجهزتها المتخصصة التى تقوم بتحضير مشروعات القوانين قبل تقديمها لمجلس الشعب، بينما أعضاء مجلس الشعب ليس لديهم مثل تلك الأجهزة، ولهذا يجب أن تعرض اقتراحاتهم أو مشروعاتهم أولاً على لجنة خاصة لبحث جواز نظرها أمام المجلس.

ووجه التفرقة الثانى، هو أنه إذا رفض مجلس الشعب مشروع قانون قدمته السلطة التنفيذية فإن الحكومة تستطيع إعادة اقتراح هذا المشروع مرة ثانية فى نفس دور الانعقاد، بعد أن تعيد دراسته. بينما إذا رفض مجلس الشعب مشروع قانون مقدم من أحد أعضاء المجلس، فإنه لا يجوز إعادة تقديمه مرة ثانية فى نفس دور الانعقاد. وهذا هو مفهوم نص المادة ١١١ من الدستور التى نصت على أن «كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه المجلس لايجوز تقديمه ثانية فى نفس دور الانعقاد».

ب - مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها:

بعد أن تقوم اللجنة المختصة من لجان المجلس بفحص مشروع القانون المقدم من أحد أعضاء المجلس أو من السلطة التنفيذية، فإنها تقدم تقريراً عن المشروع، ثم يعرض مشروع القانون والتقرير المقدم عنه إلى مجلس الشعب لمناقشته وإقراره.

وتجرى المناقشة فى المجلس على أساس المشروع الذى تقدمت به اللجنة. ويبدأ مجلس الشعب فى مناقشة المبادئ العامة للمشروع، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع. أما إذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، فإنه ينتقل لمناقشة مواده مادة مادة، ويؤخذ الرأى على كل مادة مع التعديلات المقترحة.

وبعد انتهاء المناقشة والمداولة تأتى المرحلة الحاسمة وهى مرحلة اتخاذ القرار النهائى بالنسبة لمشروع القانون فى جملته. ويجب فى هذه الحالة أن يحضر جلسة المجلس أغلبية الأعضاء حتى يكون انعقاد الجلسة صحيحاً، ويتخذ المجلس قراره بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين (نصف الحاضرين + واحد).

وإذا كانت القاعدة هى أن قرارات مجلس الشعب تصدر بصفة عامة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وهى الأغلبية العادية، إلا أن هناك حالات خاصة اشترط فيها الدستور أغلبية استثنائية. ومثال ذلك حالة إعادة إقرار المجلس لمشروع قانون سبق أن اعترض عليه رئيس الجمهورية، فالدستور اشترط لإقرار المشروع ثانية أغلبية خاصة هى أغلبية ثلثى أعضاء المجلس.

ثانيا : اختصاص المجلس في المسائل المالية:

يمكن إجمال المسائل المالية التى يختص بها مجلس الشعب على الوجه الآتى:

أ - الخطة العامة للتنمية:

أوجب الدستور أن يقوم مجلس الشعب بإقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. فقد نصت المادة ١١٤ من الدستور على أن «يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب».

ب - الموازنة العامة:

نص الدستور على وجوب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية. ولا تعتبر هذه الموازنة (الميزانية) نافذة إلا بعد موافقته عليها.

ونظراً للجهد الذى تبذله الحكومة فى إعداد مشروع الموازنة، فقد قرر الدستور أنه لا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة. ولكن الدساتير الديمقراطية الحديثة لا تحرم البرلمان فى بلادها من حق تعديل بعض بنود الميزانية العامة، وهو ما يجب أن يتحقق لمجلس الشعب فى مصر، وهو ما يتطلب تعديلاً فى الدستور.

وقد واجه الدستور حالة محتملة، وهى التأخر فى اعتماد الموازنة الجديدة قبل بداية السنة المالية، وقرر فى هذه الحالة أن يستمر العمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتماد الموازنة الجديدة، وقد جاءت المبادئ السابقة فى المادة ١١٥ من الدستور.

ومن ناحية أخرى، أوجب الدستور موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وكذلك على كل مصروف غير وارد بالموازنة أو زائد عن تقديراتها (م ١١٦).

جـ - الحساب الختامي لميزانية الدولة:

لا يكفى أن يوافق مجلس الشعب على الموازنة أو الميزانية العامة قبل بداية السنة المالية، بل أوجب الدستور أيضاً أن تعرض السلطة التنفيذية الحساب الختامى لميزانية الدولة عن السنة المالية المنقضية، فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من إنتهاء السنة المالية، وذلك حتى يتم التصويت على هذا الحساب الختامى وإصداره بقانون (م ١١٨).

وحكمة ذلك هى إعطاء مجلس الشعب حق التأكد من مدى التزام الحكومة فى العمل بتقديرات الميزانية، التى سبق أن اعتمدها المجلس.

د - الضرائب والرسوم:

نص الدستور فى المادة ١١٩ على ما يأتى: «إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون. ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا فى حدود القوانين».

الدستور يعطى مجلس الشعب إذن اختصاصاً شاملاً فى إقرار الضرائب والرسوم[1]. ولكن الدستور يفرق بين الضرائب العامة وبين الضرائب الأخرى (كالضرائب المحلية) والرسوم. فبالنسبة للضرائب العامة، فلابد من قانون من مجلس الشعب فى إنشائها وتعديلها وفى إلغائها. أما بالنسبة للضرائب الأخرى غير الضرائب العامة وكذلك الرسوم، فلا يشترط قانون خاص لكل ضريبة أو رسم، وإنما يكفى أن يكون القانون قد نص على جواز تحصيل هذه الضريبة أو ذلك الرسم.

هـ - مسائل مالية أخرى:

وهناك مسائل مالية أخرى غير ما سبق، يستلزم الدستور موافقة مجلس الشعب عليها.

فقد قرر الدستور فى المادة ١٢١ ضرورة موافقة مجلس الشعب على القروض التى تعقدها السلطة التنفيذية، وكذلك على الارتباط من جانبها بمشروع مالى ينتج عنه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة.

أيضاً تطلب الدستور فى المادة ١٢٢ صدور قانون من مجلس الشعب، يحدد قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التى تتقرر على خزانة الدولة.

وأخيراً نص الدستور على أن القانون هو الذى يحدد القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، وأن القانون أيضاً هو الذى يجب أن يبين الأحوال التى يجوز فيها التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة (م١٢٣).

---

(١) الرسم هو ما يدفعه المواطن فى مقابل خدمة من الخدمات العامة التى تقدمها الدولة مثل الرسم الجمركى ورسم الحصول على رخصة من الرخص كرخصة قيادة السيارة.

ثالثاً : اختصاص مجلس الشعب في الرقابة على السلطة التنفيذية:

من بين أهم مظاهر النظام البرلمانى فى دستور ١٩٧١ هو وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتطبيقاً لذلك أعطى الدستور لمجلس الشعب وسائل عديدة لتحقيق رقابته على السلطة التنفيذية: من ذلك حق المجلس فى إجراء تحقيق لفحص نشاط أى إدارة أو مصلحة عامة، وحقه فى توجيه أسئلة واستجوابات للوزراء، وبالذات حق مجلس الشعب فى تقرير المسئولية الوزارية الفردية لكل وزير على حدة والتضامنية لكل مجلس الوزراء.

ونكتفى هنا بالإشارة لتلك الوسائل الرقابية لمجلس الشعب، نظراً لأن الدراسة التفصيلية لتلك المسائل سوف ترد فى الفصل الثالث الذى يعالج العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الثاني

مجلس الشوري

مجلس الشوري لا يعتبر مجلساً نيابياً:

نشأ مجلس الشورى بمقتضى تعديل لدستور ١٩٧١ تقرر باستفتاء الشعب فى ٢٢ مايو ١٩٨٠. وننبه من البداية أن مجلس الشورى لا يعتبر مجلساً نيابياً، أى لا يعتبر بمثابة مجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى فى الدول التى تأخذ فى تكوين برلمانها بنظام المجلسين النيابين مثل مصر قبل الثورة فى ظل دستور ١٩٢٣. فبالرغم من أن مجلس الشورى منتخب فى غالبيته من الشعب بنسبة ثلثى أعضائه، إلا أنه ليس مجلساً نيابياً مما يعنى أن البرلمان فى مصر يتكون من مجلس واحد فقط هو مجلس الشعب[1].

---

(١) راجع : الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى – الجزء الثانى – المرجع السابق ص ٧٢٢ – ٧٢٣، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق، ص٤٣٣ ومابعدها.

وعلة عدم اعتبار مجلس الشورى مجلساً نيابياً تتمثل فى أنه لا يمارس اختصاصاً تشريعياً ملزماً، فكل اختصاصاته استشارية غير ملزمة للحكومة، كما أنه لا يمارس أية رقابة سياسية على الحكومة. وكل ذلك على عكس مجلس الشعب صاحب الولاية التشريعية والرقابية الوحيد ومن ثم لا يعتبر مجلس الشورى مجلساً نيابياً، ذلك أن المجلس النيابى حتى ينطبق عليه هذا الوصف لايكفى أن يكون منتخباً كله أو غالبيته من الشعب، بل لابد كذلك أن تكون له سلطة حقيقية ملزمة فى التشريع. وهو ما لا يتحقق بشأن مجلس الشورى كما قلنا، وسوف نتأكد فيما بعد من الدور الاستشارى المحض لهذا المجلس عند تعرضنا فيما بعد لاختصاصاته.

ونبحث بإيجاز فيما يلى تكوين مجلس الشورى، ثم اختصاصاته، وأخيراً تقدير الوضع الحالى لمجلس الشورى. وذلك فى مطالب ثلاثة على التوالى.

المطلب الأول

تكوين مجلس الشوري

نصت المادة ١٩٦ من الدستور على أن «يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ١٣٢ عضواً وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السرى العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى».

وصدر قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ وحدد أعضاء المجلس بمائتين وعشرة أعضاء، يتم انتخاب الثلثين بالاقتراع المباشر السرى العام على أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى دون الالتزام بنسبة العمال والفلاحين فى خصوص هذا الثلث المعين.

– أما بالنسبة لشروط المرشح لعضوية مجلس الشورى طبقاً لقانونه، فهى ذات الشروط المتطلبة فى الترشيح لمجلس الشعب (التى سبق بيانها) . ولكن

قانون مجلس الشورى بالنسبة لسن المرشح اشترط بلوغه خمسة وثلاثين سنة على الأقل يوم الانتخاب أو التعيين، فى حين أنه بالنسبة لمجلس الشعب يكفى بلوغ المرشح ثلاثين سنة فقط. كذلك اشترط قانون مجلس الشورى - على خلاف الوضع فى مجلس الشعب - أن يكون المرشح للانتخاب منتمياً إلى أحد الأحزاب السياسية القائمة. وهو ما يستفاد من طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشورى التى كانت حتى عام ١٩٨٩م تتمثل فى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية وحدها، دون الجمع بين هذه الطريقة وطريقة الانتخاب الفردى كما كان الحال بالنسبة لمجلس الشعب قبل الانتخاب الفردى الحالى. ومن ثم فلا بد إذن من أن يكون المرشح للانتخاب بمجلس الشورى منتمياً لأحد الأحزاب أو لإحدى قوائم الأحزاب. وهذا الشرط. فى الانتماء الحزبى نصت عليه صراحة كذلك المادة الثامنة من القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠، التى تطلبت أن يكون طلب الترشيح مرفقاً به صورة معتمدة من قائمة الحزب الذى ينتمى إليه[١].

هذا وقد تعدل نظام انتخاب مجلس الشورى - بالنسبة للثلثين المنتخبين - عام ١٩٨٩ بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩ الذى هجر نظام القوائم الحزبية وأخذ بنظام الانتخاب الفردى[٢]. وطبقاً للمادة الثانية من هذا القانون أصبح مجموع أعضاء مجلس الشورى ٢٥٨ عضواً.

هذا ومدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويتجدد انتخاب وتعيين نصف الأعضاء المنتخبين والمعينيين كل ثلاث سنوات، ويجوز إعادة انتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويته من الأعضاء.

---

(١) انظر: الدكتور محسن خليل المرجع السابق ص ٧١٥ - ٧١٦.

(٢) الجريدة الرسمية - العدد ١١ فى ١٦ مارس ١٩٨٩. وطبقاً لهذا القانون - مادة ٢ - عدد ثلثى الأعضاء المنتخبين ١٧٢ والثلث المعين ٨٦، فيكون مجموع أعضاء مجلس الشورى ٢٥٨ عضواً حالياً.

المطلب الثاني

اختصاصات مجلس الشوري

وهى اختصاصات كلها استشارية بحتة، بمعنى أنها لا تلزم السلطة التنفيذية التى لا تتقيد دستورياً أو قانوناً بآراء مجلس الشورى، كما أن هذه الآراء لا تقيد أيضاً السلطة التشريعية التى يتولاها مجلس الشعب وحده.

وقد حددت المادتان ١٩٤ و ١٩٥ من الدستور هذه الاختصاصات كما يلى: فقد نصت المادة ١٩٤ على أن «يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح مايراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورة ٢٣ يوليو، ١٥ مايو ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكى الديمقراطى وتوسيع مجالاته». ويحيل رئيس الجمهورية إلى مجلس الشورى أحد الموضوعات سالفة الذكر»[1].

كما أضافت المادة ١٩٥ أنه «يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى:

١ – الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.

٢ – مشروعات القوانين المكملة للدستور.

٣ – مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

٤ – معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة.

٥ – مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

---

(١) المادة ١٦ من قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠.

٦ – ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسه العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية. ويبلغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب».

ويحيل رئيس الجمهورية إلى مجلس الشورى الموضوعات الداخلة فى اختصاصه والتى وردت فى البنود الستة السابقة[1]. كما يحيل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس مجلس الشورى الموضوعات الواردة فى البندين الأول والثانى[2].

ويجب على مجلس الشورى أن يبدى رأيه فيما أحيل إليه من موضوعات من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ وصول القرار الجمهورى أو قرار رئيس مجلس الشعب. ولمجلس الشورى أن يطلب مد هذه المهلة بما لا يجاوز مدة أخرى مماثلة. فإذا انقضت هذه المدة ولم يبلغ المجلس رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب برأيه، اعتبر ذلك موافقة ضمنية منه على الموضوع المحال إليه.

ويحق لرئيس الجمهورية إلقاء ما يراه من بيانات أمام مجلس الشورى، أو فى اجتماع مشترك لمجلس الشورى ومجلس الشعب يرأسه رئيس مجلس الشعب (مادة ٢٠٢ من الدستور).

كذلك يحق لرئيس مجلس الوزراء والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس الشورى أو إحدى لجانه عن أى موضوع يدخل فى اختصاص هذا المجلس (مادة ٢٠٣ من الدستور).

ولكن هذه البيانات من جانب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أمام مجلس الشورى، لا يجوز أن ينتج عنها استجواب أى منهم أمام هذا المجلس. فالدستور – فى المادة ٢٠١ – نص صراحة على أن «رئيس مجلس الوزراء ونوابه

---

(١) المادة ١٧ من قانون مجلس الشورى.

(٢) المادة ١٨ من قانون مجلس الشورى.

والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشورى، . فلا استجواب إذن ولا تحريك للمسئولية السياسية للحكومة أمام هذا المجلس، فالمسئولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم يمكن أن تتحقق فقط أمام مجلس الشعب وحده دون مجلس الشورى.

المطلب الثالث

نقد الوضع الحالي لمجلس الشوري

باستعراض اختصاصات مجلس الشورى - السابق بيانها - نجد أنها كلها استشارية، بمعنى أن آراء المجلس ليس لها أية صفة إلزامية إزاء السلطة التنفيذية أو إزاء السلطة التشريعية التى يمثلها مجلس الشعب. ومن ثم فإن مجلس الشورى لا يعتبر مجلساً تشريعياً أو نيابياً، طالما أنه لا يشترك برأى ملزم فى تشريع القوانين أو فى أى موضوع من الموضوعات التى يختص بها. بل حتى ليس هناك ما يلزم رئيس الجمهورية بإحالة هذه الموضوعات حتماً ودائماً إلى مجلس الشورى، لأن الدستور أناط اختصاص المجلس بهذه الموضوعات بإحالة من رئيس ا لجمهورية، لكن ليس هناك ما يفيد «وجوب» تلك الإحالة. بدليل أن القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب والقرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام قانون مباشرة الحقوق السياسية[(١)]، لم تتم إحالتهما إلى مجلس الشورى لأخذ رأيه قبل إصدارهما. فهذان القراران بقانون يعتبران من القوانين المكملة للدستور، ويدخلان فى الموضوعات التى يؤخذ رأى مجلس الشورى فيهما طبقاً للمادة ١٩٥ من الدستور (٢ - مشروعات القوانين المكملة للدستور) . فعدم أخذ رأى مجلس الشورى بشأنهما قبل إصدارهما رسمياً يفيد أن إحالة الموضوعات التى تدخل فى اختصاص المجلس ليست إحالة ملزمة، والقول بغير ذلك يؤدى إلى عدم دستورية تشوب القرارين بقانون. ولكن المحكمة الدستورية العليا لدينا أكدت ضرورة عرض مشروعات القوانين المكملة للدستور (لتعلقها عموماً

---

(١) انظر : الجريدة الرسمية العدد ٣٩ (مكرر) فى ٢٩ سبتمبر ١٩٩٠.

بتنظيم السلطات العامة) على مجلس الشورى قبل اقرارها من مجلس الشعب وإلا كان الجزاء هو بطلان هذه القوانين لعدم دستوريتها[1].

فالإحالة إذن إلى المجلس غير إجبارية إلا بالنسبة للقوانين المكملة للدستور، وعلى أى حال رأى المجلس فيما يحال إليه غير ملزم - كما رأينا - بالنسبة للسلطتين التنفيذية والتشريعية، كما أن مجلس الشورى ليس له تحريك استجواب أو مسئولية سياسية لأى عضو فى الحكومة. كل ذلك يدعونا إلى القول بأن مجلس الشورى رغم انتخاب ثلثى أعضائه، يعتبر مجلساً لا طائلة منه ولا فائدة للمصلحة القومية للبلاد. وكما قيل بحق أن لدينا مجالس قومية متخصصة فى جميع المجالات لكى تعين رئيس الجمهورية والحكومة فى رسم السياسة العامة للبلاد، فلا داعى إذن لمجلس الشورى لإضافة آراء استشارية جديدة[2].

إذن - وكما قيل بحق أيضاً - لا يجب أن يستمر مجلس الشورى بوضعه الراهن: فهو إما أن يلغى لعدم الحاجة إليه، وإما أن يتحول إلى مجلس شيوخ بأن تعطى له اختصاصات تشريعية ملزمة بحيث تكون موافقته ضرورية بجانب موافقة مجلس الشعب وذلك فى كل قانون يصدر فى البلاد، وهذا الحل الأخير له ميزة هامة إذ يضمن الدراسة المتأنية للقوانين، لاشتراط المداولة والموافقة من مجلسين نيابين وليس من مجلس واحد[3]. وإذا حدث وتحول مجلس الشورى إلى مجلس شيوخ نيابى على هذا النحو - وهو ما يتطلب تعديلاً دستورياً - فإنه فى هذا الوضع الجديد المفترض ليس بضرورى أن يمارس رقابة سياسية على الحكومة، أى الاستجواب وطرح الثقة بها وبالوزراء وذلك اكتفاء بسلطة مجلس

---

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ١٥ مايو ١٩٩٣، قضية رقم ٧ لسنة ٨ قضائية دستورية. وانظر: الدكتور مصطفى أبو زيد، المرجع السابق، ص ٢١٨.

(١) راجع: أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق ص ٤٣٥، أستاذنا الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، الجزء الثانى ١٩٨٨، المرجع السابق، ص ٧٢٣.

(٢) انظر: الدكتور محسن خليل، المرجع السابق، ص ٧٢٣.

الشعب فى المساءلة السياسية للحكومة. ولكن يكون ضرورياً فى مقابل عدم سلطته فى مساءلة الحكومة، عدم جواز حله عن طريق الحكومة. أما الآن، وبالرغم من انعدام الدور الملزم لمجلس الشورى، يجوز حله عند الضرورة بقرار جمهورى، وهو أمر يزيد مجلس الشورى ضعفاً على ضعف.

الفصل الثانى

السلطة التنفيذية

سبق القول بأن دستور ١٩٧١ أخذ بالنظام البرلمانى من ناحية ازدواجية السلطة التنفيذية التى تتكون من طرفين هما رئيس الجمهورية من ناحية ، والحكومة أو الوزارة من ناحية أخرى . كذلك يبدو طابعه البرلمانى فى أن الفصل بين السلطة التنفيذية وبين السلطة التشريعية (مجلس الشعب) ليس فصلاً جامداً بل فصلاً مرناً ، بحيث يتحقق فى ظله علاقة تعاون ورقابة متبادلة بين هاتين السلطتين .

ولكن -كما سبق القول- دستور ١٩٧١ لم يأخذ بالنظام البرلمانى كاملاً، إذ مزج معه بعض خصائص النظام الرئاسى من ناحية دور وإختصاصات رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية . فدور الرئيس ليس فقط دوراً شرفيًا كحكم بين السلطات كما يقضى بذلك النظام البرلمانى، بل أن دور رئيس الجمهورية فى دستور ١٩٧١ هو الدور الأرجح والأقوى بالمقارنة بدور الحكومة . فكما سنرى أعطاه الدستور اختصاصات كبيرة ينفرد بها ، واختصاصات أخرى يشارك فى ممارستها الحكومة مع اعلاء مساهمته ، وهو الأمر الذى يجعل منه صاحب الكلمة العليا فى السلطة التنفيذية وقائدها الحقيقى ، وكأنه رئيس جمهورية فى نظام رئاسى بالمعنى الكامل . ودستور ١٩٧١ فى هذا التصوير لنظام الحكم قد استوحى دستور فرنسا الحالى لعام ١٩٥٨ ، حيث يكاد يتماثل دور رئيس الجمهورية لدينا مع دور رئيس الدولة فى دستور ١٩٥٨ الفرنسى من ناحية علو كفته ورجحانها بحيث تبدو الحكومة وكأنه مرؤوسة له . ولكن يجب أن نعترف مع ذلك بأن دستور ١٩٧١ لدينا أعطى رئيس الجمهورية اختصاصات تنفيذية تزيد بكثير عن نظيره الفرنسى فى دستور ١٩٥٨ لديهم .

وبناء على ما سبق ندرس فى مبحثين طرفا السلطة التنفيذية فى دستور ١٩٧١ : رئيس الجمهورية ثم الحكومة .

المبحث الأول

رئيس الجمهورية

ونعالج فى مطلبين من ناحية أولى إنتخاب رئيس الجمهورية ومدته ومسئوليته ونوابه ، ومن ناحية ثانية اختصاصات رئيس الجمهورية .

المطلب الأول

إنتخاب رئيس الجمهورية ومدته ومسئوليته ونوابه

أولاً : إنتخاب رئيس الجمهورية :

وهذا يقتضى منا التعرض لشروط من ينتخب رئيسًا للجمهورية ، ثم لطريقة إنتخاب الرئيس .

أ- الشروط الواجب توافرها فيمن ينتخب رئيسًا للجمهورية :

عموماً فى الدول ذات النظام الجمهورى ، هناك شروط عامة فيمن ينتخب رئيساً للجمهورية تتفق عليها عموم الدول ولا تختلف هذه الشروط إلا فى التفاصيل (1) . فالدول الجمهورية تشترط عموماً أن يكون المرشح للرئاسة مواطناً من أهل البلاد، وأن يبلغ سناً معينة تضمن النضج الكامل، وأن يتمتع المرشح بالحقوق المدنية والسياسية على النحو المتطلب فى جمهور الناخبين.

وعلى ضوء ذلك نصت المادة ٧٥ من دستور ١٩٧١ على أنه ، يشترط فيمن ينتخب رئيسًا للجمهورية أن يكون من أبوين مصريين ، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وألا تقل سنه عن أربعين سنة ميلادية ، .

ب- طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية :

طبقاً للمادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ قبل تعديلها حديثًا ، كانت طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية تتمثل فى مرحلتين متتاليتين : هما مرحلة ترشيح

(1) أنظر : الدكتور فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق ص ٥٨٨ .

مجلس الشعب لمرشح وحيد ، ثم إجراء الإستفتاء على المرشح « بنعم » أو « لا » ، كما يلي :

١- **ترشيح مجلس الشعب :** المرحلة الأولى كانت إذن تتمثل في قيام مجلس الشعب بترشيح مرشح وحيد للرئاسة ، لكي يتم استفتاء الشعب عليه في مرحلة تالية . ويجب أن يقدم اقتراح الترشيح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل . وهذا الاقتراح قد يتضمن أكثر من مرشح ممن استوفوا شروط الترشيح ، وبعد ذلك يعرض الاقتراح على المجلس لاختيار مرشح وحيد للرئاسة بأغلبية كبيرة هي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب كله . فإذا لم يحصل أحد على أغلبية الثلثين ، يتم تصويت ثان في مجلس الشعب بعد يومين من التصويت الأول ، ويكفي في التصويت الثاني أن يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ويكون هو المرشح الوحيد لرئاسة الجمهورية .

٢- **إستفتاء الشعب :** كانت المرحلة الثانية بعد ترشيح مجلس الشعب هي أن يتم إستفتاء شعبي على المرشح الوحيد ، فإذا وافق الشعب في الإستفتاء بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة على المرشح للرئاسة فيصبح رئيسًا للجمهورية . أما إذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية في الإستفتاء، يجب في هذه الحالة على مجلس الشعب أن يرشح مرشحاً آخر، ثم يتم إتباع ذات الإجراءات السابقة في الترشيح والإستفتاء .

تعديل المادة ٧٦ في طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية :

١ – كان أسلوب الإستفتاء محل إنتقاد أغلبية فقهاء القانون العام في مصر ، فكانت طريقة إنتخاب الرئيس بأسلوب الإستفتاء معيبة ومحل نقد لعدة أسباب : فمن ناحية أولى الإستفتاء على مرشح وحيد ليس أسلوبًا ديمقراطياً نظراً لعدم تعدد المرشحين أمام الشعب في إنتخاب حقيقي . ومن ناحية ثانية أن هذه الطريقة تتعارض مع فكرة الإستفتاء ذاتها ، لأن الإستفتاء يكون محله أخذ رأى الشعب في موضوع معين وليس على اختيار الأشخاص، فإختيار الأشخاص يكون إطاره الطبيعي هو الإنتخاب

بين عدة مرشحين وليس الإستفتاء. ومن ناحية ثالثة ، إن الإختصاصات الكبيرة التى أعطاها دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية تتطلب أن يكون الرئيس منتخباً من الشعب من بين عدة مرشحين حتى يمكن تأسيس شرعية هذه الإختصاصات وهذا الدور الراجح للرئيس فى نظام الحكم السياسى الذى أنشأه الدستور . ويلاحظ أن هذه الحجة أو السبب هو الذى دعا فرنسا عام ١٩٦٢ أن تغير أسلوب إنتخاب الرئيس ، فبعد أن كان يتم إنتخابه بطريق غير مباشر بواسطة ممثلى الشعب تعدل الدستور عام ١٩٦٢ ليتم إنتخاب الرئيس مباشرة من الشعب فى ظل مرشحين متعددين بلا حدود، طالما توافرت فيهم الشروط الدستورية لتولى الرئاسة .

٢- لذلك تم فى مايو ٢٠٠٥ تعديل دستورى للمادة ٧٦ ليتم العدول عن نظام الإستفتاء فى اختيار الرئيس ، ليصبح اختيار رئيس الجمهورية يتم بنظام إنتخاب مباشر من الشعب من بين مرشحين متعددين . وإذا لم يحصل أى مرشح على الأغلبية المطلقة لجمهور الناخبين تتم الإعادة بعد أسبوع (سبعة أيام على الأقل) بين المرشحين الأعلى فى الأصوات الشعبية ، ويصبح رئيس الجمهورية هو الذى سيحصل على أغلبية الأصوات . وقد تمت الإنتخابات الرئاسية الأخيرة بناء على هذا التعديل فى عام ٢٠٠٥.

وقد أنشأ هذا التعديل الدستورى لجنة عليا للإشراف العام على إنتخابات رئاسة الجمهورية تسمى ، لجنة الإنتخابات الرئاسية ، ومن خلالها تتكون اللجان الإنتخابية حيث تتشكل اللجان العامة – دون الفرعية – برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية . وتتكون لجنة الإنتخابات الرئاسية من عشرة أعضاء على النحو التالى: رئيس المحكمة الدستورية العليا الذى يرأس اللجنة، رئيس محكمة إستئناف القاهرة ، أقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا ، أقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة ، وأخيراً خمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد يختار ثلاثة منهم مجلس الشعب ويختار الاثنين الآخرين مجلس الشورى بناء على اقتراح مكتب كل

من المجلسين وذلك لمدة خمس سنوات . ويختار كل من المجلسين عدداً مساوياً كأعضاء احتياطيين .

ولجنة الإنتخابات الرئاسية المفروض – طبقاً للتعديل الدستورى – أن تشرف كما أشرنا على كل مراحل العملية الإنتخابية بدء من تلقى طلبات الترشيح بعد إعلان فتح باب الترشيح ، والتأكد من توافر الشروط للمرشحين ، حتى الفصل فى التظلمات والطعون وإعلان اسم الرئيس الفائز والأصوات الشعبية الحاصل عليها ونسبتها المئوية (١) .

٢- **قوبل التعديل الدستورى للمادة ٧٦ بإنتقادات متعددة من عدد غير قليل من فقهاء القانون العام فى مصر وكذلك من رجال الصحافة والفكر** ، بالرغم من سلامة طريقة الإنتخاب الشعبى التعددى المباشر التى أتى بها التعديل . إذ للأسف الشديد الصياغة الطويلة جداً والمعيبة للتعديل جاءت لتشوه هذا التجديد الذى سبق أن طالب به جميع الفقهاء والكتاب .

ولعل أهم صور النقد – التى تعرضنا لها بالنشر من قبل (٢) – **تتمثل في الشروط الشديدة والتعجيزية** التى اشترطها التعديل الدستورى للترشيح لرئاسة الجمهورية ، فهى للأسف تؤدى إلى إستحالة الترشيح إلى حد أن تؤدى من الناحية العملية إلى إحياء نظام الإستفتاء الرئاسى القديم بطريق وبأسلوب غير مباشر . ونظرة على شروط الترشيح تقنع وتؤكد ذلك .

فالتعديل الدستورى للمادة ٧٦ يشترط فى المرشح مجموعتين من الشروط بحسب ما إذا كان المرشح للرئاسة مستقلاً أم منتمياً لأحد الأحزاب السياسية على الوجه الآتى :

---

(١) أنظر فى عرض مفصل لبنود التعديل الدستورى للمادة ٧٦ والملاحظات النقدية الهامة عليها : أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الوجيز فى النظام الدستورى المصرى ، ٢٠٠٦ ص١٠٠ وما بعدها .

(٢) راجع : بحث للمؤلف منشور بمجلة « الدستورية » التى تصدرها المحكمة الدستورية العليا ، السنة الثالثة ، ص ١٨ وما بعدها (مدخل إلى الإصلاح الدستورى – ملاحظات على تعديل المادة ٧٦) .

أ- فإذا كان المرشح للرئاسة مستقلاً عن الأحزاب ، فإن التعديل يشترط لقبول الترشيح أن يؤيد المتقدم للترشيح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسى الشعب والشورى والمجالس المحلية للمحافظات ، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبى للمحافظة فى أربعة عشر محافظة على الأقل . وفى جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح .

ب- فإذا كان المرشح حزبياً أى منتمياً لأحد الأحزاب القائمة ، فالتعديل يشترط أن يكون الحزب مضى على تأسيسه خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح لإنتخاب رئيس الجمهورية ، واستمر طوال هذه المدة فى ممارسة نشاطه مع حصوله فى آخر إنتخابات على نسبة ٥ ٪ على الأقل من مقاعد المنتخبين فى كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى ، ويشترط أن يكون المرشح من الحزب لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً للنظام الأساسى للحزب ، وأن يكون مضى على عضويته فى الهيئة العليا للحزب مدة سنة متصلة على الأقل .

تعليق : واضح إستحالة توافر هذه الشروط بنوعيها فى الظروف السياسية الواقعية فى مصر ، التى تتميز بسيطرة طاغية لحزب واحد هو الحزب الوطنى على تكوين كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى وكذلك المجالس المحلية للمحافظات . فهناك استحالة لغير مرشح للرئاسة من الحزب الوطنى من المواطنين العاديين الذين نسميهم بالشخصيات العامة أن يحصل على تأييد الأعداد المطلوبة لترشيحه من أعضاء مجلسى الشعب والشورى أو المجالس المحلية للمحافظات . وذات الإستحالة تتحقق لأى مرشح من أحزاب المعارضة ، الأمر الذى يؤدى إلى وجود مرشح وحيد للرئاسة . ومما يؤكد إمكانية قوية لوجود مرشح وحيد أن أحد فقرات تعديل المادة ٧٦ تنص على أنه فى حالة تقدم مرشح وحيد للرئاسة ، تجرى الإنتخابات الرئاسية رغم ذلك ويصبح هذا المرشح رئيساً للجمهورية إذا حصل على الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين . فهى عودة لنظام الإستفتاء الرئاسى الملغى بطريق آخر ،

وكأن التعديل الذى يهدف لتحقيق المنافسة الإنتخابية الرئاسية إنتهى إلى تكريس الإستفتاء مرة أخرى الذى جاء التعديل لتغييره .

ولضمان وجود منافسة فى أول إنتخابات رئاسية تم إجراؤها ، إزاء إستحالة تحقق الشروط المشار إليها للترشيح ، نص التعديل الدستورى على أنه استثناء من حكم هذه الشروط يجوز لكل حزب سياسى قائم أن يرشح فى أول إنتخابات رئاسية تجرى بعد العمل بهذه المادة أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو سنة ٢٠٠٥ وفقاً لنظامه الأساسى .

ولولا هذا الإستثناء فى أول إنتخابات رئاسية وهى التى أجريت عام ٢٠٠٥ ، لإستحال على أى منافس للرئيس أن يتقدم للترشيح من الأصل لعدم إمكانية توافر الشروط المستحيلة السابق الإشارة إليها .

حل هذه المشكلة الخطيرة : ولأجل ضمان التعددية والمنافسة فى الإنتخابات الرئاسية المقبلة ، يتطلب إعادة تعديل المادة ٧٦ مرة أخرى لوضع شروط بسيطة ومعقولة تسمح بالتعددية فى مرشحى رئاسة الجمهورية. وهكذا جاء أول تعديل دستورى بعد تعديلات عام ١٩٨٠ ، جاء مخيباً للآمال وفاشلاً للأسف لأنه لن يحقق غايته الديمقراطية فى التعدد والمنافسة الإنتخابية الرئاسية .

ثانياً : مدة رئيس الجمهورية :

مدة حكم رئيس الجمهورية فى دستور ١٩٧١ ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الإستفتاء الرئاسى، وذلك طبقاً للمادة ٧٧ من الدستور. وبالنظر لتعديل المادة ٧٦ والعدول عن نظام الإستفتاء من الناحية الرسمية ، فتبدأ مدة الست سنوات من إعلان نتيجة الإنتخابات الرئاسية بفوز المرشح الحائز على أغلبية أصوات الناخبين وإعلان فوزه كرئيس للجمهورية .

ويلاحظ أن مدة رئاسة الجمهورية فى فرنسا –من باب المقارنة – كانت سبع سنوات فى دستور ١٩٥٨ الفرنسى ، وثم عام ٢٠٠٠ تعديل دستورى أنقص المدة إلى خمس سنوات فقط .

ويثور التساؤل عن إمكانية إعادة الإنتخاب للرئيس فى دستور ١٩٧١ بعد إنتهاء مدة الرئاسة الأولى ؟

فى هذه المسألة حدث تطور . فالمادة ٧٧ الأصلية من دستور ١٩٧١ المصرى كانت ديمقراطية للغاية فى صياغتها ، إذ أنها أجازت إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية لمدة واحدة أخرى **تالية ومتصلة** . أى يجوز لرئيس الجمهورية أن يحصل على مدتين متصلتين ، أى يبقى فى الرئاسة لمدة أثنتى عشرة سنة متصلة ، ولكن لا يجوز إعادة إنتخاب الرئيس لمدة ثالثة أى بعد إنقضاء هذه الفترة المتصلة . وهذا القيد الهام فى المادة ٧٧ من دستور ١٩٧١ يؤكد أنها كانت ديمقراطية للغاية فى فكرتها ، لأنها تغلق الباب أمام كل إحتمال لتكريس سلطة الرئيس إلى مالا نهاية وغلق الباب بالتالى أمام إمكانية إستبداد أى رئيس للجمهورية . ولكن – للأسف – تم تعديل المادة ٧٧ بين التعديلات الأخرى الدستورية التى تمت فى مايو ١٩٨٠ ، وأصبحت الصياغة الجديدة للمادة ٧٧ تسمح بإعادة إنتخاب الرئيس لمدد أخرى وبدون تحديد حد أقصى .

قد يقال أن دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ ، وهى دولة ديمقراطية عريقة صاحبة أفكار الحرية والمساواة والفصل بين السلطات ، رغم ذلك لم يقيد دستورها إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية لديها بأى قيد من حيث المدد ، فإعادة الإنتخاب ممكنة دائماً وبدون حدود حتى الآن . ولكن مثل هذا الإطلاق وعدم التقييد يتلاءم مع فرنسا كدولة ديمقراطية عريقة ، والإنتخابات فيها -رئاسية أو برلمانية – لا تشوبها كأصل عام أى شائبة ونادرة عيوبها . أما فى كثير من الدول النامية ولدينا فى مصر على سبيل المثال كنا ومازلنا ربما بدرجة أقل نعانى من التلاعب فى سير الإنتخابات وتزويرها .

ولذلك فنحن فى الماضى وحتى عهد قريب لم نكن ننتقد تعديل المادة ٧٧ بعدم تحديد إعادة إنتخاب الرئيس بدون قيود ، بإعتبار أن المرجع يكون دائماً لإرادة الشعب الذى له ألا يقبل إعادة إنتخاب الرئيس فلا يعطيه

الأغلبية . وهو ذات الرأى الذى يؤيده حتى الآن أساتذة كبار (١) . ولكن الأفضل كما أثبتت التجارب أن نعود للصياغة القديمة الأصلية للمادة ٧٧ من الدستور ونقيد إمكانية إعادة إنتخاب الرئيس بمدة أخرى جديدة متصلة وهذا فقط ، ونترك هذا الإطلاق فى إعادة الإنتخاب حتى يمكن تحقيق تداول السلطة وهو سمة جوهرية من سمات الديمقراطية . ولا ننسى أن دولاً ديمقراطية كثيرة لا تسمح بإعادة إنتخاب إلا لمدة أخرى فقط ومتصلة ، ولنذكر على سبيل المثال دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذى قرر فى التعديل الذى تم نفاذه عام ١٩٥١ إمكانية إعادة إنتخاب رئيس الجمهورية فقط لمدة تالية واحدة ومتصلة (٢) .

وطبقًا للمادة ٧٨ من الدستور المصرى لعام ١٩٧١ تبدأ الإجراءات لإختيار رئيس الجمهورية الجديد قبل إنتهاء مدة رئيس الجمهورية بستين يوماً ، ويجب أن يتم إختياره قبل إنتهاء المدة بأسبوع على الأقل فإذا إنتهت هذه المدة دون أن يتم إختيار الرئيس الجديد لأى سبب كان ، استمر الرئيس السابق فى مباشرة مهام الرياسة حتى يتم إختيار خلفه .

- حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم :

واجه دستور ١٩٧١ - فى المادة ٨٤ - حالة خلو منصب الرئيس أو عجزه الدائم عن العمل أثناء مدة رئاسته ، ففى مثل هذه الحالة يتولى الرئاسة مؤقتًا رئيس مجلس الشعب ، فإذا كان المجلس منحلاً حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا ، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة .

---

(١) أنظر بوجه خاص أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى - على سبيل المثال - فى مؤلفه القيم سالف الإشارة إليه ، الوجيز فى النظام الدستورى المصرى ، ٢٠٠٦ ص١١٨ وما بعدها .

(٢) وهو التعديل الثانى والعشرين على الدستور الأمريكى وتم إقرار هذا التعديل بتاريخ ٢٦ فبراير ١٩٥١ .

ويعلن مجلس الشعب خلو منصب الرئيس (مادة ٨٤ المشار إليها) [1] .

وحالة خلو منصب رئيس الجمهورية أثناء مدته تشمل حالة الوفاة ، كما تشمل حالة استقالة الرئيس التى نص عليها الدستور فى المادة ٨٣ منه [2] . كذلك تشمل حالة خلو منصب الرئاسة فرض ثالث نص عليه الدستور فى المادة ٨٥ منه ، وهو فرض الإتهام الجنائى لرئيس الجمهورية وإدانته حيث يعفى مؤقتاً من منصبه فى هذا الفرض .

أما حالة العجز الدائم عن العمل ، فيتحقق منها مجلس الشعب بقرار منه بالأغلبية العادية .

ثالثا : مسئولية رئيس الجمهورية :

يجب أن نفرق بين المسئولية السياسية وبين المسئولية الجنائية . ففى شأن المسئولية السياسية عن مباشرة شئون الحكم لم يقرر دستور ١٩٧١ أية مسئولية سياسية لرئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب . فلا يجوز لمجلس الشعب أن يوجه أسئلة إلى رئيس الجمهورية أو يقدم ضده استجواب أو يقترع على الثقة به ، فالمسئولية السياسية أمام مجلس الشعب تقع فقط على عاتق الحكومة إما مسئولية جماعية توجه لرئيس مجلس الوزراء أو مسئولية فردية لكل وزير على حدة . وعدم المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية مقررة أيضاً فى فرنسا رغم الإختصاصات الكبيرة التى أعطاها دستور ١٩٥٨ لرئيس الجمهورية الفرنسية ، كما أن هذه القاعدة مقررة أيضاً فى النظام الرئاسى الأمريكى [3] .

---

(١) وتضيف المادة ٨٤ أنه فى حالة منصب الرئيس يتم إختيار الرئيس الجديد خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب الرئاسة .

(٢) نصت المادة ٨٣ على أنه « إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه كتاب الإستقالة إلى مجلس الشعب » .

(٣) أنظر : كلود ليكليرك ، القانون الدستورى والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٦٧ .

ولذلك قد يلجأ البرلمان – نتيجة عدم المسئولية السياسية للرئيس – إلى إستخدام سلاح المسئولية الجنائية لأغراض سياسية [1] .

– أما من حيث المسئولية الجنائية ، فقد قرر دستور ١٩٧١ – فى المادة ٨٥ منه – مسئولية رئيس الجمهورية الجنائية ، فهو مسئول جنائيًا فى حالة ارتكاب جريمة الجناية العظمى ، أو فى حالة إرتكاب أية جريمة جنائية . ويكون إتهام رئيس الجمهورية فى أى من هاتين الحالتين بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل . ثم يعرض هذا الاقتراح على مجلس الشعب ، الذى لا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضائه على الأقل .

وعند إتهام رئيس الجمهورية على هذا النحو يقف الرئيس عن عمله بمجرد صدور قرار الإتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية مهام الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل فى الإتهام . وتكون محاكمة الرئيس أمام محكمة خاصة ينظم القانون كيفية تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها والعقوبات المحددة[2] . وإذا حكمت هذه المحكمة الخاصة بإدانة رئيس الجمهورية أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات التى تكون المحكمة قد قررتها ضده (المادة ٨٥ المشار إليها أعلاه) .

رابعًا : نواب رئيس الجمهورية :

نص دستور ١٩٧١ فى المادة ١٣٩ على أنه « لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً أو أكثر ، ويحدد إختصاصاتهم ، ويعفيهم من مناصبهم . وتسرى القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية » .

ويلاحظ أن الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بتعيين نائب أو نواب له ،

---

(١) أنظر : الدكتور محسن خليل ، القانون الدستورى والنظم السياسية ، ١٩٨٧ ص ٧٠٩ .

(٢) أنظر فى شأن تنظيم هذه المحكمة الخاص : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الدستور المصرى ، المرجع السابق ، ص ٣٦٦ .

وإنما هى سلطة تقديرية جوازية للرئيس ، كما يفهم من نص المادة ١٣٩ السابقة . ولكن هناك مادتان فى دستور ١٩٧١ قد أعطتا إختصاصات لنائب الرئيس فى حالتين استثنائيتين يحل فيهما النائب محل رئيس الجمهورية بصورة مؤقتة . المادة الأولى هى المادة ٨٢ التى نصت على أنه « إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لإختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية » . والمانع المؤقت هو المرض العارض الذى لا يصل لحد العجز الدائم عن العمل ، أو هو الإجازة المؤقتة أو السفر للخارج لمهمة معينة . والمادة الأخرى هى المادة ٨٥ الخاصة بالمسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية (سبق دراستها) ، وفيها نص الدستور على أنه عند إتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بإرتكاب جريمة جنائية « يتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل فى الإتهام » ، أى لحين إنتهاء محاكمة الرئيس .

وذهب رأى إلى أن هاتين المادتين تحتمان تعيين نائب على الأقل لرئيس الجمهورية [1] . ونحن لا نرى ذلك ، لأن هذا الوجوب بتعيين الرئيس لنائب له يتعارض مع صريح المادة ١٣٩ . التى نصت على أنه « لرئيس الجمهورية أن يعين نائباً أو أكثر ... » ، فالدستور لا يلزم بذلك ، ونص المادتين المشار إليهما فى شأن المانع المؤقت أو حالة إتهام الرئيس ، هما حالتان إستثنائيتان يجب أن نفهمها فى ضوء السلطة الجوازية للرئيس بتعيين نائب له طبقاً للمادة ١٣٩ . أى أن هاتين المادتين (٨٢ و٨٥) تواجهان الحلول المؤقت لنائب الرئيس محل الرئيس فى حالة وجود النائب أو فى حالة استخدام الرئيس لسلطته الجوازية فى هذا التعيين. ويمكن دائماً فى حالة المانع المؤقت للرئيس أن ينيب عنه رئيس مجلس الوزراء . وفى حالة إتهام الرئيس يمكن أن يحل محله رئيس مجلس الشعب مثلما هو الحال فى حالة خلو منصبه الرئاسى لمانع دائم – كما سبق القول فى خصوص هذا الموضوع .

---

(١) أنظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الدستور المصرى ، المرجع السابق ص ٣٦٧ – ٣٦٨ .

يبقى أن نقول أنه فى حالة تعيين الرئيس لنائب له ، فالرئيس هو الذى يحدد إختصاصات نائبه .

المطلب الثانى

إختصاصات رئيس الجمهورية

هناك إختصاصات يشترك رئيس الجمهورية فى ممارستها مع الحكومة (أو الوزارة) ، ولكن معظم الإختصاصات الأخرى قررها دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية منفرداً أى أن القرارات الصادرة بشأنها تحمل توقيعه وحده بدون مشاركة من رئيس مجلس الوزراء . ونعالج هذين النوعين من إختصاصات رئيس الجمهورية فيما يلى :

الفرع الأول

الاختصاصات المشتركة بين رئيس الجمهورية والحكومة

أولا : وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها :

وهو ما نصت عليه المادة ١٣٨ من دستور ١٩٧١ بقولها « يضع رئيس الجمهورية بالإشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور » . وقد وردت نفس القاعدة فى المادة ١٥٦ التى حددت اختصاصات مجلس الوزراء . فالإختصاص الأول لمجلس الوزراء (الحكومة) طبقاً للمادة ١٥٦ هو « الإشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية » .

ثانيا : تعيين الموظفين وعزلهم :

نص الدستور – فى المادة ١٤٣ – على أن « يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون » .

ولكن لا ينفرد رئيس الجمهورية وحده بتعيين وعزل كافة الموظفين ، بل فى الواقع بعض فئات كبار الموظفين مدنيين وعسكريين طبقاً للقانون . وهناك فئات أخرى من كبار الموظفين يعينهم رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون أو بتفويض من رئيس الجمهورية ، وينص القانون على سلطة الوزير أو المحافظ المختص أو رئيس الهيئة العامة المختص بتعيين باقى الموظفين.

ثالثا : إقتراح القوانين :

الدستور فى المادة ١٠٩ منه أعطى لرئيس الجمهورية ، حق اقتراح القوانين ، على مجلس الشعب (١) . ولكن المادة ١٥٦ من الدستور تضع بين إختصاصات الحكومة أو مجلس الوزراء إختصاصه فى ، إعداد مشروعات القوانين ، فيجب أن نفهم من تقريب هاتين المادتين أن رئيس الجمهورية يمارس إختصاصه فى اقتراح القوانين بمشاركة الحكومة (٢) أو بمعنى أدق بواسطة الحكومة أو الوزارة التى تعد مشروع القانون ويعتمده مجلس الوزراء ، وبعد أن يقره رئيس الجمهورية يعرض على مجلس الشعب .

الفرع الثانى

الإختصاصات المنفردة لرئيس الجمهورية

ونعني بذلك تلك الإختصاصات ، التى سيأتى الآن بيانها، والتى أعطاها الدستور لرئيس الجمهورية منفرداً بها وبدون النص على مشاركة هيئة الوزارة (الحكومة) . والحقيقة أن غالبية هذه الإختصاصات ، وإن كان القرار بشأنها يكون قراراً جمهورياً يحمل توقيع الرئيس وحده ، إلا أن مشاركة الحكومة وأعضائها من رئيس مجلس الوزراء والوزراء هى مشاركة مؤكدة

---

(١) اقتراح القوانين من جانب السلطة التنفيذية يسمى فى اللغة الإصطلاحية مشروع بقانون لتمييزه عن حق أعضاء البرلمان - مجلس الشعب - فى تقديم الاقتراحات بقانون .

(٢) أنظر : الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى المصرى - الجزء الثانى - المرجع السابق ص ٧٣٣ .

من الناحية العلمية ، فى مرحلة إعداد القرارات والتشاور بشأنها . ويذهب بعض الفقه أن قيام دستور ١٩٧١ على أسس النظام البرلمانى ، من حيث النص على المسئولية السياسية لمجلس الوزراء ممثلاً فى رئيس المجلس وكذلك الوزراء مع عدم تقرير المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية ، من شأنه أن يؤدى إلى أن رئيس الجمهورية يجب ألا يمارس إختصاصاته عمومًا بدون مشاركة من مجلس الوزراء . ويؤكد ذلك فى رأى هذا البعض ما نصت عليه المادة ١٣٨ (سالفة الذكر) من مشاركة مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها (١) .

ولكن يعيب هذا الرأى أن القرارات الصادرة فى شأن إختصاصات رئيس الجمهورية التى أعطاها له الدستور منفرداً ، لا تصدر إلا بتوقيع رئيس الجمهورية وحده . وإذا قلنا أن اشتراك مجلس الوزراء واجب ، فكان يجب أن تحمل تلك القرارات توقيع رئيس مجلس الوزراء . وهذا لا يحصل ، ولا يجوز الإدعاء ببطلان لعدم توقيع رئيس مجلس الوزراء ، لأن الدستور صريح فى اختصاص رئيس الجمهورية وحده بتلك الإختصاصات .

– حقيقة ، من الناحية العملية – كما قلنا – لا يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة تلك الإختصاصات بدون المشاركة فى الإعداد والتحضير للقرارات من جانب الحكومة ، ولكن من الناحية القانونية الرسمية القرارات هى فقط قرارات جمهورية لا تحمل إلا توقيع الرئيس وحده .

– ولذلك نحن نرى عند تعديل دستور ١٩٧١ ، وهو يحتاج لعدة تعديلات أشرنا لبعضها فى دراستنا فى هذا القسم الثالث ، نرى أنه عند تعديل دستور ١٩٧١ يجب إعادة إمعان النظر فى تنظيم جديد لإختصاصات رئيس الجمهورية ، بحيث يكون بعضها على الأقل بالإشتراك مع مجلس

---

(١) راجع : الدكتور سعد عصفور ، النظام الدستورى المصرى – دستور ١٩٧١ – المرجع السابق ص٨٧ و٨٨ وما بعدها : الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ص ٥٦٠ وما بعدها وص٥٩٠ – ٥٩١ .

الوزراء كإصدار اللوائح مثلاً وتعيين الممثلين الدبلوماسيين والعفو عن العقوبة. هذا في مقابل بعض الإختصاصات الأخرى ذات الطابع السياسي ينفرد بها رئيس الجمهورية، ولكن نقترح أن يكون ذلك بعد أخذ رأي مجلس الوزراء ودون الإلتزام به ، مثل : إختصاص الرئيس في إعلان حالة الطوارئ ، وإعلان تطبيق المادة ٧٤ وما تتضمنه من إجراءات سريعة في حالة الأخطار الدستورية التي حددتها ، ومثل حق الرئيس في الاعتراض على القوانين وحقه في حل مجلس الشعب .

على ضوء ما سبق نحدد تلك الإختصاصات المنفردة لرئيس الجمهورية في دستور ١٩٧١ كما يلي :

أولاً : إختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية

١- **حق الإعتراض على القوانين :** أعطى دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي أقرها مجلس الشعب (مادة ١١٢). ونظمت المادة ١١٣ من الدستور كيفية ممارسة رئيس الجمهورية لحق الاعتراض على الوجه التالي : « إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه ، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر . وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر » .

- ويبين من هذا النص الدستوري أن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على مشروع القانون الذي أقره مجلس الشعب ليس حق اعتراض مطلق أو ما يسمى بحق التصديق الذي يؤدي إلى إعدام القانون ، وإنما هو حق إعتراض توقيفي مؤقت . وذلك مثلما هو الحال في دساتير مصر المختلفة منذ دستور ١٩٢٣ (١) ، ومثلما هو الحال في دساتير دول كثيرة كدستور

(١) أنظر : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٧٣٣ وما بعدها ، الدكتور فؤاد العطار ، =

فرنسا لعام ١٩٥٨ ودستور الولايات المتحدة الأمريكية . فأثر اعتراض رئيس الجمهورية ينحصر فى إعادة القانون – أو مشروع القانون – المعترض عليه إلى مجلس الشعب ثانية لإعادة المداولة فى مشروع القانون . ولكن إذا أقره مجلس الشعب مرة ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه ، سقط اعتراض رئيس الجمهورية واعتبر القانون نهائياً ووجب إصداره ونشره فى الجريدة الرسمية .

– فطبقاً للدستور فى مادته ١١٣ المشار إليها نحدد خطوات حق الاعتراض كما يلى :

– إذا أراد رئيس الجمهورية الاعتراض على مشروع قانون ما أقره مجلس الشعب ، يجب على الرئيس رد مشروع القانون المعترض عليه إلى مجلس الشعب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ الرئيس به .

– إذا مرت هذه المدة (الثلاثين يوماً) دون رد مشروع القانون إلى مجلس الشعب اعتبر ذلك موافقة ضمنية من رئيس الجمهورية ، ويجب إصدار القانون ونشره .

– إذا اعترض الرئيس خلال المدة الدستورية ، يرتد مشروع القانون مرة ثانية إلى مجلس الشعب ، فإذا أقره المجلس مرة ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه جميعاً اعتبر قانوناً نهائياً ويجب إصدار القانون ونشره .

٢- **إصدار القوانين :** إصدار القانون هو إجراء تنفيذى يلتزم به رئيس الجمهورية بعد أن يكون القانون قد أصبح نهائياً ، بعد أن أقره مجلس الشعب ولم يعترض عليه رئيس الجمهورية أو اعترض عليه الرئيس خلال المدة الدستورية وأقره مجلس الشعب للمرة الثانية بأغلبية ثلثى أعضائه . والإصدار هو عبارة عن شهادة بميلاد التشريع يتضمن من ناحية أولى اعترافاً بسلامة إجراءات إقرار القانون وأنه أصبح نهائياً ، كما يتضمن من

= المرجع السابق ص ٥٩٣ – ٥٩٤ ، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ص ٤٠٠ وما بعدها .

ناحية ثانية أمراً من رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه . فالإصدار هو إذن إجراء منفصل عن العملية التشريعية ويتلوها بهدف تنفيذ القانون .

والدستور – فى المادة ١١٢ – نص على أن « لرئيس الجمهورية حق اصدار القوانين » . ولكن الإصدار ليس فقط حقاً فى الحقيقة ، بل هو واجب يلتزم به رئيس الجمهورية حتى يمكن تنفيذ القوانين التى يقرها مجلس الشعب . ولم يحدد الدستور مدة للرئيس لإصدار القانون ، لذلك يرى الفقه ضرورة أن يتم الإصدار فى مدة معقولة وبدون تأخير [1] . ونحن نرى أن مجرد مرور الثلاثين يومًا التى يجوز خلالها لرئيس الجمهورية الاعتراض على القانون ، يعتبر موافقة ضمنية عليه ويعتبر أيضاً بمثابة اصدار ضمنى للقانون ، ولكن بالطبع عادة رئيس الجمهورية يصدر القانون قبل إنقضاء هذه المدة طالما أنه لا اعتراض له على مشروع القانون الذى أقره مجلس الشعب .

وبعد إصدار القانون من رئيس الجمهورية يجب نشر هذا القانون فى الجريدة الرسمية للدولة حتى يعلم به جمهور الأفراد والهيئات ، ويصبح حجة عليهم ويلتزمون بأحكامه . ونص دستور ١٩٧١ على أن يكون نشر القوانين خلال أسبوعين من يوم اصدارها ، ويتم العمل بها ونفاذها فى حق الأفراد بعد شهر من اليوم التالى لتاريخ نشرها (المادة ١٨٨ من الدستور) .

ثانيًا : حق اصدار اللوائح الإدارية

اللوائح الإدارية هى قرارات إدارية تصدر فى الأصل عن رئيس الجمهورية طبقًا لدستور ١٩٧١ ، وهى تتضمن قواعد عامة مجردة مثل القانون الصادر من البرلمان (مجلس الشعب) من الناحية الموضوعية ، ولكن من ناحية المعيار الشكلى أو العضوى السائد فى الفقه والقضاء ، القانون أعلى من اللوائح لصدور القانون عن البرلمان ممثل الشعب والأصيل فى التشريع ،

---

(١) أنظر: الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٧٣٧ ، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ص ٤٠٤ ، الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ص ٥٩٤ – ٥٩٥ .

أما اللوائح فهى تصدر عن السلطة التنفيذية وتسمى هذه اللوائح بالتشريعات الفرعية لأن هذه السلطة التنفيذية غير أصلية فى مجال التشريع .

وقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية سلطة اصدار اللوائح الإدارية الرئيسية بقرارات جمهورية . وتنقسم هذه اللوائح إلى خمسة أنواع على النحو التالى :

١- اللوائح التنفيذية :

وتصدر هذه اللوائح لتنفيذ القوانين . فالقانون عادة يقتصر على وضع المبادئ العامة والقواعد الأساسية فى الموضوع الذى ينظمه ، ويترك للسلطة التنفيذية إصدار اللائحة التنفيذية للقانون لوضع التفصيلات والجزئيات اللازمة لتنفيذه ، بحكم تمرس وخبرة هذه السلطة التنفيذية بالمسائل العملية والتنفيذية .

وقد أعطى دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية اصدار اللوائح التنفيذية فى المادة ١٤٤ التى نصت على أن « يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غيره فى اصدارها ، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه » .

وقد حدد هذا النص المبادئ التى تحدد شرعية اللوائح التنفيذية وهى ألا تخالف اللائحة قواعد القانون التى جاءت لتنفيذه ، كما لا يجوز تعديل هذا القانون أو تعطيل أحكامه أو إعفاء أحد من الخضوع له . كذلك بين هذا النص الدستورى أن رئيس الجمهورية له أن يفوض غيره فى اصدارها كرئيس الوزراء أو الوزير المختص . كما أجاز النص الدستورى أن يحدد القانون الجهة التى تختص بإصدار لائحته التنفيذية مثل الوزير المختص بالموضوع الذى ينظمه هذا القانون أو هيئة إدارية أخرى .

ويلاحظ أن إمكانية تفويض رئيس الجمهورية لسلطة أدنى فى إصدار اللائحة التنفيذية ، لم يسمح بها الدستور بشأن اصدار الرئيس للوائح الإدارية الأخرى التى ستأتى .

٢- اللوائح التنظيمية :

وهى لوائح إدارية تصدر لإنشاء وتنظيم المرافق العامة والمصالح العامة الحكومية لضمان حسن سير العمل بها . ويدخل فى ذلك إنشاء وتنظيم الوزارات .

وقد نص الدستور فى المادة ١٤٦ على اختصاص رئيس الجمهورية باصدار هذه اللوائح التنظيمية « لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة » .

ولكن يلاحظ أنه ليس ما يمنع أن يصدر قانون من البرلمان لإنشاء مرفق عام جديد أو إعادة تنظيمه . كذلك الوزير فى وزارته وبحكم كونه الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته له سلطة وضع لوائح داخلية تكميلية فى حدود القانون ، أو فى اطار القرار الجمهورى بانشاء وتنظيم الوزارة .

والأصل العام أو الغالب أن تكون هذه اللوائح التنظيمية لوائح مستقلة ، أى لا تصدر تنفيذاً لقانون سابق على خلاف اللوائح التنفيذية .

٣- لوائح الضبط :

نصت المادة ١٤٥ من دستور ١٩٧١ على أن « يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط » . وهى لوائح إدارية تقيد بعض الحريات العامة بهدف حفظ النظام العام فى الدولة ، أى بهدف حفظ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة . وهذه الأهداف الثلاثة تندرج تحت مفهوم المحافظة على النظام العام . وهذه اللوائح – مثل اللوائح التنظيمية – هى عادة « لوائح مستقلة » ، بمعنى أنها تصدر عن رئيس الجمهورية دون الإستناد إلى قانون سابق من البرلمان (أى مجلس الشعب) . ونظراً لأن هذه اللوائح تقيد بعض الحريات العامة ، فلا يجوز التوسع فى اصدارها ، لأنها استثناء من الأصل الدستورى العام الذى يقضى بأن الحريات يجب أن تنظم وتقيد بالقانون الصادر عن البرلمان (١) .

---

(١) أنظر : الدكتور سعد عصفور ، النظام الدستورى المصرى – دستور ١٩٧١ ، المرجع السابق ص ١٢٨ .

يبقى القول بأن رئيس الجمهورية ليس له سلطة تفويض غيره فى اصدارها لأن الدستور لم ينص على حق الرئيس فى التفويض إلا فقط بالنسبة للوائح التنفيذية وحدها (١) .

٤- اللوائح التفويضية :

وهى قرارات بقانون أى لها قوة القانون يصدرها رئيس الجمهورية بناء على تفويض تشريعى يصدره مجلس الشعب فى موضوعات محددة ولمدة معينة .

وقد نظمها دستور ١٩٧١ وحدد اطارها وضوابطها فى المادة ١٠٨ من الدستور التى نصت على أنه « لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الإستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد إنتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون » .

ويتضح من هذا النص الدستورى أن قرارات رئيس الجمهورية استناداً على تفويض مجلس الشعب ، هى قرارات لها قوة القانون . وهذا يعنى أنها تستطيع تعديل أو مخالفة أى قانون قائم فى نطاق الموضوع المفوض فيه .

كما يتضح أيضاً من النص الدستورى المشار إليه أعلاه أن التفويض المعطى من مجلس الشعب ترد عليه قيود دستورية هى كالتالى :

١ – أن التفويض يمنحه مجلس الشعب لرئيس الجمهورية وحده . فالرئيس وحده هو الذى يتلقى التفويض ، وهو الذى يجوز له اصدار القرارات بقانون بناء على هذا التفويض .

---

(١) راجع : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص٧٤٣ ، الدكتور سعد عصفور ، المرجع السابق ص ١٢٨ .

٢- لا يجوز لمجلس الشعب تفويض رئيس الجمهورية إلا فى ظروف الضرورة الإستثنائية ، التى تتطلب تنظيم موضوع تشريعى معين بقرار جمهورى بقانون ، ولا تسمح هذه الظروف لمجلس الشعب بالتصدى لهذا الموضوع بالقانون الملائم .

٣- أن قانون التفويض الصادر من مجلس الشعب لرئيس الجمهورية يجب أن يصدر بأغلبية مشددة ، هى أغلبية ثلثى أعضاء مجلس الشعب . ويلاحظ أن المجلس لا يكون غائباً بل قائماً وفى حالة إنعقاد عادى بدليل قيامه بتفويض الرئيس بهذه الأغلبية .

٤- يجب أن يكون التفويض لمدة محددة أو محدودة . لأنه -أى التفويض - هو استثناء من الأصل العام الذى يوجب ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعى بنفسه .

٥- يجب أن يحدد قانون التفويض موضوعات هذا التفويض والأسس التى تقوم عليها . فلا يجوز التفويض فى موضوعات مطلقة غير محددة ، ومن باب أولى لا يجوز لمجلس الشعب النزول عن كافة إختصاصاته التشريعية لرئيس الجهورية .

٦- وأخيراً يجب عرض القرارات بقانون الصادرة بناء على قانون التفويض، يجب عرضها على مجلس الشعب بعد إتخاذها لإعتمادها أو للموافقة عليها، ويكون ذلك فى ميعاد محدد هو فى أول جلسة لمجلس الشعب بعد إنتهاء مدة التفويض . ومن ثم إذا لم تعرض فى هذا الميعاد أو إذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس ، فالجزاء هو أن تزول عن هذه القرارات ما كان لها من قوة القانون، أى تصبح لاغية وكأن لم تكن وبأثر رجعى منذ تاريخ صدورها .

٥- لوائح الضرورة :

وهى مثل اللوائح التفويضية قرارات لها قوة القانون تصدر عن رئيس الجمهورية وحده . ولكن على خلاف اللوائح التفويضية ، لوائح الضرورة

تصدر أثناء غياب مجلس الشعب لأى سبب ، فيسمح الدستور لرئيس الجمهورية باصدارها نتيجة ظروف ملحة تقتضى التشريع فى مسائل من اختصاص مجلس الشعب الغائب . أما اللوائح التفويضية – السابق دراستها فهى كما نعلم تصدر بتفويض من مجلس الشعب حال قيامه وإنعقاده فالمجلس قائم وحاضر وليس غائباً مثلما هو الوضع فى اصدار لوائح الضرورة

وقد نظم الدستور هذه القرارات بقانون المسماة بلوائح الضرورة فى المادة ١٤٧ منه التى حددت شروطها وضوابطها . فقد نصت هذه المادة ١٤٧ على أنه « إذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يواجه الاسراع فى إتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً ، وتعرض فى أول إجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته . فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى اصدار قرار بذلك . وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر » .

ويتضح من نص الدستور المشار إليه أن لوائح الضرورة التى لها قوة القانون تخضع لعدة شروط وقيود هى ما يلى :

١- لا يجوز لرئيس الجمهورية اصدار هذه القرارات بقانون إلا فى حالات غيبة مجلس الشعب . وتتحقق غيبة المجلس فى ثلاثة فروض : فى العطلة السنوية أى ما بين أدوار الإنعقاد العادى ، وفى فترة حل المجلس أو وقف جلساته .

٢- يجب لإصدارها أن تتحقق حالة ضرورة أو ظروف ملحة « لا تحتمل التأخير » . ويقدر رئيس الجمهورية جدية هذه الظروف الملحة تحت رقابة مجلس الشعب ، عند عرض القرارات بقانون عليه لإقرارها .

٣- يجب أخيراً عرض هذه القرارات بقانون على مجلس الشعب لإقرارها أو اعتمادها خلال خمسة عشر يوماً إذا كان المجلس قائماً أى فى عطلته

السنوية العادية، أما فى حالة حل المجلس أو وقف جلساته فيجب عرضها فى أول إجتماع له . وقد حدد النص الدستورى جزاء عدم عرض تلك القرارات بقانون فى هذه المواعيد ، هذا الجزاء هو زوال القوة القانونية لتلك القرارات أى تعتبر لاغية وبأثر رجعى من تلقاء نفسها . أما إذا عرضت فى المواعيد السابقة ولكن لم يقرها مجلس الشعب تعتبر لاغية أيضاً وبأثر رجعى ، إلا إذا رأى مجلس الشعب اعتماد نفاذها فى الماضى لاستقرار الأوضاع .

ثالثا : قيادة القوات المسلحة وإعلان الحرب وابرام المعاهدات

١- قيادة القوات المسلحة وإعلان الحرب :

نصت المادة ١٥٠ من دستور ١٩٧١ على أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، وأنه هوالذى يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب .

وقيادة الرئيس للقوات المسلحة تعنى قيامه بالاشراف الأعلى وإتخاذ القرارات الجوهرية بشأن هذه القوات ، ويعاون الرئيس « مجلس الدفاع الوطنى » المنصوص عليه فى المادة ١٨٢ من الدستور . هذا بالإضافة إلى معاونة وزير الدفاع والقيادات العسكرية المتخصصة ، التى تمارس القيادة الفعلية تحت الإشراف الأعلى لرئيس الجمهورية .

وبالنسبة لإعلان الحرب ، قيد الدستور سلطة الرئيس فى اعلانها بضرورة سبق موافقة مجلس الشعب ، حتى يتحقق نواب الشعب من خطورة الموقف وآثاره المحتملة .

٢- ابرام المعاهدات :

وقد نصت فى هذا الشأن المادة ١٥١ من الدستور على أن رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ، ويبلغها إلى مجلس الشعب مشفوعة بما يناسبها من البيان ، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها فى الجريدة الرسمية . ولكن المعاهدات الأكثر أهمية وخطورة لا يكفى فيها مجرد ابلاغ مجلس الشعب

بها، بل لابد من موافقته عليها ، وهى معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة ، أو التى تتعلق بحقوق السيادة أو التى تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الموازنة العامة للدولة .

رابعاً : إعلان حالة الطوارئ

نصت المادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١ على أن « يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين فى القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه . وإذا كان مجلس الشعب منحلاً ، يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له . وفى جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب » . ويتضح من هذا النص الدستورى أن رئيس الجمهورية هو الذى يعلن حالة الطوارئ ، التى ينتج عنها تطبيق السلطات الاستثنائية التى يقرها قانون الطوارئ للحاكم العسكرى العام ، وهو رئيس الجمهورية أو من يفوضه [١] . ولم يشترط الدستور ضرورة سبق موافقة مجلس الشعب قبل إعلان رئيس الجمهورية لحالة الطوارئ ، وإنما اشترط فقط وجوب عرض الإعلان بعد حدوثه على مجلس الشعب خلال مدة قصيرة هى خمسة عشر يوماً من تاريخ الإعلان ليقرر المجلس ما يراه بشأنه. وهذا يعنى رقابة لاحقة من مجلس الشعب عن مدى توافر الأسباب الجدية لإعلان الطوارئ كحالة حرب أو تهديد بالحرب أو اضطرابات شديدة ... واشترط الدستور أن يكون اعلان حالة الطوارئ متضمناً سريان تلك الحالة لمدة محددة ، واشترط موافقة مجلس الشعب على كل إمتداد لهذا المدة .

وإعلان حالة الطوارئ خطير فى آثاره ، لأن يمنح السلطة التنفيذية سلطات ضخمة تبيح تعطيل ضمانات الحرية الشخصية وحرية التعبير عن

---

(١) قانون الطوارئ هو القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٧٢ .

الآراء على النحو المفصل فى قانون الطوارئ [1] . لذلك نحن نرى ضرورة إنهاء حالة الطوارئ نظراً لتلك السلطات الكبيرة التى يعطيها قانون الطوارئ للسلطة التنفيذية ، على نحو يهدد الحريات العامة بتعطيل ضماناتها . ونرى أن نظامنا الدستورى والقانونى يتضمن من الصلاحيات والسلطات ما فيه الكفاية ، بدون أية حاجة لقانون الطوارئ أو إعلان حالة الطوارئ . فمن ناحية أولى هناك نظرية الظروف الإستثنائية التى استقر عليها القضاء الإدارى فى مصر - مجلس الدولة - وتعطى السلطة التنفيذية كل صلاحيات ضرورية ، إذا حدثت ظروف خطيرة تهدد النظام العام تهديداً جدياً [2] . ومن ناحية ثانية، هناك إمكانية التفويض التشريعى لرئيس الجمهورية لإتخاذ قرارات بقانون فى موضوعات معينة طبقاً للمادة ١٠٨ من الدستور . ومن ناحية ثالثة هناك القرارات بقانون فى حالة الضرورة أثناء غياب مجلس الشعب طبقًا للمادة ١٤٧ من الدستور . وهناك أخيراً المادة ٧٤ - التى سندرسها فى الفقرة بعد التالية - والتى تعطى لرئيس الجمهورية إتخاذ الإجراءات السريعة الضرورية ، طالما أن هناك أخطاراً تهدد الحياة الوطنية والسياسية حددتها هذه المادة . كل ذلك يدعونا إلى القول بأننا لسنا فى حاجة لحالة الطوارئ وإعلانها ، بل لسنا فى حاجة أصلاً لقانون الطوارئ ، ففى الغائه مصلحة عليا محققة فى تعميق تجربتنا الديمقراطية ودفعها للأمام وتأصيل الحريات العامة وضماناتها .

خامسا : حق العفو عن العقوبة الجنائية

العفو عمومًا هو نزول الهيئة الاجتماعية أو المجتمع عن كل حقوقها المترتبة على الجريمة أو بعضها ، وهو نوعان : عفو عن العقوبة أو ما يسمى بالعفو البسيط ، وهو إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة الجنائية كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها . والنوع الآخر وهو العفو عن الجريمة

(١) راجع : الدكتور سعد عصفور ، النظام الدستورى المصرى ، المرجع السابق ص ١٤٩ وما بعدها .

(٢) أنظر : أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، القانون الادارى ، الجزء الأول ١٩٩٠ - كلية الحقوق الاسكندرية ، ص١٩٦ وما بعدها .

ذاتها أو ما يسمى بالعفو الشامل ، وهو أقوى وأعمق أثراً لأنه يتضمن اسقاط الجريمة تماماً وكأنها لم تعد فعلاً آثماً واسقاط ما صدر بشأنها من أحكام [١] .

وسلطة الرئيس تقتصر على العفو عن العقوبة ، أما العفو الشامل فهو يتطلب قانوناً من مجلس الشعب .

سادساً : إتخاذ الإجراءات السريعة فى حالة الخطر
(المادة ٧٤)

نصت المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ على أن « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى ، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب ، ويجرى الإستفتاء على ما إتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من إتخاذها » .

تعطى هذه المادة لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية تزيد من حيث اتساع مداها عن تلك التى يمنحها قانون الطوارئ ، إذ تسمح للرئيس بإتخاذ أية إجراءات سريعة تتطلبها ظروف استثنائية جسيمة وحالة تهدد تهديداً جدياً وخطيراً إما الوحدة الوطنية ، أو سلامة الوطن ، أو تعوق مؤسسات الدولة الدستورية عن أداء دورها الدستورى .

والمقصود بالوحدة الوطنية لم يحدده الدستور ، ولكن يمكن القول بأن الوحدة الوطنية تعنى وحدة قطاعات الشعب وطوائفه وطبقاته . وهى تتعرض للخطر إذا نشب صراع خطير بين طوائف وقطاعات الشعب أو حدثت فتنة خطيرة . وبالنسبة لسلامة الوطن فهى تتعرض للخطر إذا تعرض الوطن واقليمه لغزو خارجى أو تهديد خطير حال به . وأخيراً اعاقة مؤسسات الدولة الدستورية ، فهى تعنى أن يهدد الخطر الجسيم الحال إحدى السلطات الدستورية الثلاث التشريعية أو التنفيذية أو القضائية ويعوقها جدياً عن ممارسة وظيفتها الدستورية [٢] .

---

(١) أنظر : الدكتور محسن خليل، النظام الدستورى المصرى، المرجع السابق، ص٧٤٩- ٧٥٠ .

(٢) راجع: الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى، الدستور المصرى، المرجع السابق ص٤١٢- ٤١٣ .

ويتجه الفقه بحق إلى أن الخطر المشار إليه يجب أن يكون استثنائياً شديداً ، وبالتالى يجب أن يتصف بأنه حال وشيك وليس محتملاً فقط ، كما يجب أن يكون جسيماً . بل يجب أن تكون جسامته متميزة بصورة أشد من مجرد تلك الظروف التى يكفى فى شأنها إعلان حالة الطوارئ (١) .

– يبقى أن نبين أن المادة ٧٤ محل البحث قد اقتبسها المشرع الدستورى المصرى من المادة ١٦ من الدستور الفرنسى الحالى لعام ١٩٥٨ . ولكن دستورنا قد وسع من نطاق الأخطار التى تبرر السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية ، وذلك بالمقارنة بدستور فرنسا لعام ١٩٥٨ . فالمادة ١٦ الفرنسية تحدد هذه الأخطار بطريقة أكثر انضباطاً ودقة : فهى تقول أنه « إذا أصبح النظام الجمهورى أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ، ونتج عن ذلك إنقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية ، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التى تقتضيها الظروف... » . فهذه الأخطار يجب أن ينتج عنها « إنقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية » ، هذا فى حين أن المادة ٧٤ عندنا تواجه حالة أقل انضباطاً وهى مجرد « إعاقة » مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى. ثم أن هذه الإعاقة ليست شرطاً لازماً عندنا لإستخدام الرئيس لسلطاته الإستثنائية ، مثلما هو الحال فى المادة ١٦ الفرنسية ، بل هى مجرد إحدى الحالات المبررة لذلك ، إذ تضاف إليها حالة تهديد الوحدة الوطنية وحالة تهديد سلامة الوطن (٢) .

ومن ناحية أخرى المادة ٧٤ لدينا أقل انضباطاً من المادة ١٦ الفرنسية ، من حيث الضمانات الاجرائية والشكلية . فالمادة ٧٤ وضعت ضمانتين : هما توجيه رئيس الجمهورية بياناً إلى الشعب شارحاً مبررات التجائه لإعلان

---

(١) الدكتور محسن خليل، المرجع السابق ص ٧٥١ – ٧٥٢، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ص ٤١٤ – ٤١٥ .

(٢) أنظر : أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، الدستور المصرى ، المرجع السابق ص٤١٦ .

تطبيق المادة ٧٤ بنتائجها ، والضمانة الثانية هى ضمانة لاحقة لإتخاذ الرئيس للإجراءات السريعة التى ارتآها وهى ضرورة استفتاء الشعب على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها . والضمانة الأولى موجودة فى المادة ١٦ الفرنسية ، فى حين أن الضمانة الثانية غير موجودة بها .

ولكن المادة ١٦ فى دستور فرنسا تضمنت ضمانات إجرائية هامة قبل إعلان رئيس الجمهورية تطبيق المادة ١٦ وأثناء تطبيقها : فرئيس الجمهورية قبل إتخاذ قراره بإعلان تطبيق المادة ١٦ يلتزم باستشارة الوزير الأول أى رئيس الوزراء ورئيس كل من مجلسى البرلمان ورئيس المجلس الدستورى . ثم أن رئيس الجمهورية بعد ذلك يلتزم باستشارة المجلس الدستورى قبل إتخاذ الإجراءات الإستثنائية تطبيقًا للمادة ١٦ . كذلك لا يجوز لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية أثناء تطبيق المادة ١٦ ، بل نصت على أن البرلمان فى هذه الأثناء يجب أن يكون فى حالة إنعقاد دائم ، لينبه رئيس الدولة بوجوده كممثل للشعب مما يمثل ضمانة هامة (١) . تلك الضمانات الإجرائية لم ينص عليها دستور ١٩٧١ فى المادة ٧٤ . فكما نرى تلك المادة تحتاج إلى إعادة صياغة لوضع الضمانات الضرورية ولضبطها على نحو محدد ومقيد .

المبحث الثانى

الحكومة

الحكومة هى الطرف الثانى فى السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية . ونشير فيما يلى لتشكيل الحكومة ثم لإختصاصاتها .

أولاً : تشكيل الحكومة

الحكومة هى هيئة الوزارة ، وقد نص الدستور على أن الحكومة هى

(١) راجع : أستاذنا الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى المصرى ، المرجع السابق ، ص٧٥٤ – ٧٥٥ ، وأستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ص ٤١٦ – ٤١٧ .

الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وأنها تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم . ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة (المادة ١٥٣) . وهكذا نرى أن رئيس مجلس الوزراء غير شخص رئيس الجمهورية ، ومن ثم لم يكن يتفق مع دستور ١٩٧١ أن يتولى رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء فى نفس الوقت ، كما حدث بعض الوقت أثناء رئاسة الرئيس الراحل محمد أنور السادات . فقط بصورة استثنائية وعرضية أجاز الدستور لرئيس الجمهورية دعوة مجلس الوزراء للإنعقاد وحضور جلساته ، وتكون له رئاسة الجلسات التى يحضرها (المادة ١٤٢ من دستور ١٩٧١) .

ومما يؤكد استقلال منصب رئيس مجلس الوزراء عن منصب رئيس الجمهورية وضرورة اختلاف شخصيهما ، أى عدم جواز الجمع بين المنصبين، هو أن دستور ١٩٧١ نص على المسئولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء مثل الوزراء أمام مجلس الشعب ، فى حين أن الدستور قرر من ناحية أخرى عدم المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية (١) .

- تعيين رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة من الوزراء :

نص دستور ١٩٧١ على أن رئيس الجمهورية هو الذى يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم (المادة ١٤١) . ولكن من الناحية العملية فى ظل نظام ديمقراطى يقوم على تعدد الأحزاب ، يلتزم رئيس الجمهورية بإختيار رئيس الحكومة وأعضائها المشار إليهم من بين قيادات الحزب الحائز على أغلبية المقاعد بمجلس الشعب ، وذلك حتى يمكن للحكومة أن تحوز ثقة البرلمان (٢) . كذلك جرى العرف بأن يقترح رئيس مجلس الوزراء بعد تعيينه أسماء الوزراء على رئيس الجمهورية ، لأنه

---

(١) أنظر : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ص ٧٣٠ - ٧٣١ .

(٢) راجع : الدكتور سعد عصفور ، المرجع السابق ص١٠٤ وما بعدها ، الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧٣١ .

من حق رئيس مجلس الوزراء أن يكون له رأيه فى اختيار من سيتعاون معهم فى مجلس الوزراء، والذين سيكون مسئولاً سياسياً أمام البرلمان عن أعمالهم.

وقد حدد الدستور ثلاثة شروط فيمن يعين وزيراً : أن يكون مصرياً ، بالغًا من العمر خمسة وثلاثين عاماً على الأقل ، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية (المادة ١٥٤) . وبديهى أن هذه الشروط يجب أن تتحقق أيضاً من باب أولى فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء أو نائبًا لرئيس مجلس الوزراء .

ثانيًا : إختصاصات الحكومة

تتشكل الحكومة – كما أسلفنا – من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة . والهيئة الرئيسية للحكومة هى مجلس الوزراء ، الذى يتميز بالتضامن بين أعضائه والذى يشمل كل أعضاء الحكومة ، ويرأسه رئيس مجلس الوزراء . وقد حدد دستور ١٩٧١ اختصاصات مجلس الوزراء فى المادة ١٥٦ على الوجه التالى:

١– الاشتراك مع رئيس الجمهورية فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها . وهذا هو الاختصاص الجوهرى لمجلس الوزراء الذى يبرز فيه دوره القيادى فى السلطة التنفيذية، بالمشاركة مع رئيس الجمهورية.

٢– توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات العامة .

٣– اصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.

٤– اعداد مشروعات القوانين والقرارات .

٥– اعداد مشروع الموازنة العامة للدولة .

٦– اعداد مشروع الخطة العامة للدولة .

٧– عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور .

٨- ملاحظة تنفيذ القوانين ، والمحافظة على أمن الدولة ، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

الوزير:

الوزير هو عضو فى الحكومة ومجلس الوزراء وهو بهذه الصفة رجل سياسة يشارك فى وضع السياسة العامة للدولة فى مجلس الوزراء ، وهو كرجل سياسة مسئول أمام مجلس الشعب مسئولية سياسية فردية عن سياسة وزراته وكيفية تصريف أعمالها . والوزير أيضاً رجل الإدارة الأول فى وزارته فهو رأس الهرم الإدارى فيها . وقد حدد دستور ١٩٧١ الدور العام للوزير فى وزارته فى المادة ١٥٧ التى نصت على أن الوزير هو الرئيس الإدارى الأعلى فى وزارته ، ويتولى رسم سياسة الوزارة فى حدود السياسة العامة للدولة ، ويقوم بتنفيذها .

الفصل الثالث

العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

وضع دستور ١٩٧١ نظامًا للحكم يجمع بين بعض خصائص النظام البرلماني وبعض خصائص النظام الرئاسي . ولعل أبرز عناصر النظام البرلماني في دستور ١٩٧١ أنه لم يأخذ بالفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على غرار النظام الرئاسي الكامل كما في الولايات المتحدة الأمريكية ، بل أخذ بفصل مرن بين هاتين السلطتين على نحو يحقق التعاون بينهما ويحقق أيضًا وبوجه خاص الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ودستور ١٩٧١ في ذلك يحقق المعنى الجوهري الذي استهدفه مبدأ الفصل بين السلطات في منطق المفكر الفرنسي « مونتسكيو » ، ألا وهو أن تراقب كل سلطة السلطة الأخرى ، وهو ما يدعم حريات الأفراد ويضمن تحقيق سيادة القانون (١) .

وفيما يلي سنركز الدراسة على مظاهر الرقابة المتبادلة دون مظاهر التعاون . ويكفي هنا أن نشير في هذا التقديم لأهم مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٧١ : فمن ناحية أولى أجاز الدستور في المادة ١٣٤ لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب ، كما أجاز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه .

ومن ناحية ثانية نصت المادة ١٣٥ من الدستور على أنه يجب أن يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام ، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين ، ولا يكون للوزير صوت معدود عند أخذ الرأي إلا إذا كان من الأعضاء . ومن ناحية ثالثة من مظاهر التعاون أن الدستور -كما سبق القول- أعطى السلطة التنفيذية (رئيس

---

(١) راجع : كتابنا في النظم السياسية ، ١٩٩٠ ، ص ١٤١ وما بعدها .

الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة) حق اقتراح القوانين على مجلس الشعب ، بالطبع بجانب الحق الأصيل لأعضاء مجلس الشعب فى اقتراح القوانين أيضاً .

المبحث الأول
مظاهر رقابة السلطة التشريعية
على السلطة التنفيذية

قرر دستور ١٩٧١ للسلطة التشريعية ممثلة فى مجلس الشعب وسائل ومظاهر رقابية على السلطة التنفيذية ممثلة فى الحكومة ، أما رئيس الجمهورية فنحن نعرف أن الدستور لم يقرر مسئوليته السياسية أمام مجلس الشعب . وتختلف مظاهر رقابة مجلس الشعب على الحكومة من حيث ثقلها ودرجة قوتها ، فأخفها جميعاً وأكثرها هدوءاً هى طرح موضوع عام للمناقشة وابداء الرغبات ، بينما أقوى مظاهر الرقابة على الإطلاق هو تقرير المسئولية السياسية كما سنرى . ومن ثم نعرض لمظاهر الرقابة جميعاً من مجلس الشعب على الحكومة فيما يلى :

أولاً : طرح موضوع عام للمناقشة وإبداء الرغبات :

أجاز دستور ١٩٧١ لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة ، لإستيضاح سياسة الوزارة (أو الحكومة) بشأنه (المادة ١٢٩) . كما أجاز الدستور لكل عضو فى مجلس الشعب إبداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء (المادة ١٣٠) .

وطلب الإحاطة وإبداء الرغبات يعتبران من أخف مظاهر الرقابة على الحكومة ، فهما أقرب لتبادل الرأى والنقاش بين أعضاء المجلس والحكومة بشأن موضوعات عامة تهم المجتمع والرأى العام (١) .

---
(١) أنظر : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٤٧٦ .

ثانياً : السؤال وطلب الإحاطة :

- **السؤال :** يعنى حق كل عضو من أعضاء البرلمان فى أن يوجه أسئلة للإستيضاح عن مسألة معينة والاستفسار بشأنها ، فهو يفيد طلب ايضاحات عن موضوع معين من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء ، ولا يتضمن إتهام من عضو البرلمان للحكومة أو أحد الوزراء . وقد نص دستور ١٩٧١ على حق أى عضو بمجلس الشعب فى أن يوجه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم ، وذلك فى أى موضوع يدخل فى اختصاصاتهم . ويجب على هؤلاء المسئولين الإجابة عن أسئلة أعضاء المجلس (مادة ١٢٤) .

- **أما طلب الإحاطة :** فهو يقترب من حق السؤال من حيث أنه لا يفيد معنى الإتهام والمحاسبة ، ولم يذكره الدستور ولكن نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب . فقد نصت المادة ١٩٤ من هذه اللائحة [1] على أن لكل عضو من أعضاء المجلس أن يطلب احاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً فى اختصاص من وجه إليه . وطلب الإحاطة وأن كان يقترب فى معناه من السؤال ، إلا أننا يمكن أن نلحظ فارقاً بينهما : ففى السؤال عضو البرلمان يطلب إيضاح أو معلومات عن مسألة معينة ، أما فى طلب الإحاطة يلفت نظر رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء إلى مسألة عاجلة هامة يراها لكى يعطيها عضو الحكومة اهتمامه وعنايته لما لها من أهمية عاجلة .

ثالثاً : الاستجواب :

الاستجواب أخطر من السؤال أو طلب الإحاطة ، لأنه يتضمن نقد وإتهام للحكومة أو أحد أعضائها من الوزراء عن تصرف من التصرفات العامة . فهو يعنى المحاسبة والإتهام بالخطأ والتقصير ، ولذلك فالاستجواب لا يحصر

---

(١) أنظر : الدكتور سعد عصفور ، النظام الدستورى المصرى ، المرجع السابق ، ص ٢٥٦ .

المناقشة بين مقدم الإستجواب والوزير أو رئيس مجلس الوزراء كما هو الحال فى السؤال ، بل يجوز أن تحدث مناقشة عامة فى البرلمان يشترك فيها باقى أعضائه [1] . كما أن الاستجواب قد يؤدى إلى المسئولية السياسية وطرح الثقة بالحكومة أو الوزير عند عدم اقتناع البرلمان (مجلس الشعب) بالرد أو الإجابة من المسئول . ونظراً لخطورة الاستجواب على هذا النحو تحيطه الدساتير ومنها دستور ١٩٧١ بقيود وضمانات تكفل للحكومة الاستعداد للإجابة وتفنيد الاستجواب .

– وقد نص دستور ١٩٧١ على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم ، لمحاسبتهم فى الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم . وتجرى المناقشة فى الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه ، إلا فى حالات الاستعجال التى يراها المجلس وبموافقة الحكومة (المادة ١٢٥) .

رابعاً : إجراء التحقيق :

وهو وسيلة رقابية تمنحها الدساتير للبرلمان تسمح له بتكوين لجان تحقيق من بعض أعضائه لتقصى الحقائق حول تقصير فى أحد المرافق أو الجهات الإدارية أو أوجه الإنحراف به . وقد نص دستور ١٩٧١ فى المادة ١٣١ منه على أنه يحق لمجلس الشعب يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص احدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أى مشروع من المشروعات العامة ، وذلك من أجل تقصى الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الإقتصادية، أو اجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة . وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من الأدلة، كما لها أن تطلب سماع من ترى سماع أقواله ، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك .

---

(١) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧٦٢ .

هذا ، ووسيلة التحقيق وسيلة رقابية فعالة على المرافق والمصالح العامة من الداخل ، وتتيح لأعضاء البرلمان النزول إلى أرض الواقع ومعرفة أوجه الأخطاء أو البيروقراطية أو الفساد المالى والإدارى إذا وجد . ولجان التحقيق تقدم للبرلمان تقريراً بنتائج فحصها ، ويخضع التقرير لمناقشة أعضاء مجلس الشعب ، وقد يؤدى إلى توجيه أسئلة أو استجوابات لبعض الوزراء ، وقد يتحول الاستجواب إلى بحث المسئولية السياسية [1] .

خامساً : المسئولية السياسية للحكومة وأعضائها :

إن أخطر وأهم سلاح رقابى للبرلمان على الحكومة وأعضائها يتمثل فى تحريك وتقرير المسئولية السياسية فردية أو جماعية : فردية لكل وزير على حدة ، أو جماعية لكل الحكومة أو الوزارة . وقد قرر دستور ١٩٧١ حق مجلس الشعب فى تقرير هذه المسئولية السياسية للحكومة بنوعيها ، مع ملاحظة أن مسئولية الحكومة فى الدستور تتحقق فى شخص رئيس الوزراء كرئيس للحكومة ، وهى أمر طبيعى لأنه يمثل الحكومة بجميع وزرائها .

ومن ثم يجب أن نميز بين المسئولية الفردية ، وبين المسئولية الجماعية أو التضامنية :

أ- المسئولية الفردية :

نصت المادة ١٢٦ من دستور ١٩٧١ على المسئولية السياسية الفردية لكل وزير على حدة ، إذ قضت بأنه لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم . وسحب الثقة يكون بناء على تصويت فى مجلس الشعب عقب استجواب تمت مناقشته ، ويكون سحب الثقة تعبيراً عن تقصير عضو الحكومة فى تنفيذ السياسة العامة للدولة فى حدود وزارته . وقد وضع الدستور فى المادة ١٢٦ المشار إليه عدة شروط أو ضمانات لكى يكون سحب الثقة بناء على الأناة والتروى فيجب أولاً أن يسبق

(١) الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧٦٣ .

طلب سحب الثقة استجواب سبق تقديمه وتم الرد عليه . ويجب ثانياً أن يكون طلب سحب الثقة من عشر أعضاء المجلس . ويجب ثالثاً ألا يصدر مجلس الشعب قراره قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه . ويجب أخيراً أن يصدر القرار بسحب الثقة بأغلبية جميع عدد أعضاء المجلس وليس فقط أغلبية الحاضرين .

ونصت المادة ١٢٨ على أنه إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم ، وجب عليه اعتزال منصبه .

ب- المسئولية الجماعية أو التضامنية :

وهى مسئولية جميع أعضاء الوزارة أو الحكومة بما فيهم رئيس مجلس الوزراء ، وهى توجه إلى هذا الأخير بصفته رئيس الحكومة ، وهى تتقرر بناء على فشل أو أخطاء فى السياسة العامة للدولة .

وقد نظمت المادة ١٢٧ من دستور ١٩٧١ هذه المسئولية السياسية الجماعية ، واحاطتها بضمانات وشروط عديدة ، وذلك على النحو التالى :

- توجه هذه المسئولية إلى رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب موقع من عشر أعضاء مجلس الشعب على الأقل . ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بسحب الثقة إلا بعد استجواب موجه للحكومة تم الرد عليه ، وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب (طلب سحب الثقة) .
- ويصدر قرار مجلس الشعب بسحب الثقة من الحكومة أو بتقرير مسئوليتها السياسية بأغلبية عدد جميع أعضاء المجلس وليس أغلبية الحاضرين .
- لم يقرر الدستور سقوط الحكومة فوراً عند سحب الثقة منها وضرورة تقديمها استقالتها لرئيس الجمهورية ، بل نص على أن يعد مجلس الشعب تقريراً يرفعه لرئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه رأى المجلس وأسبابه . ويجوز لرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام . فإذا عاد المجلس من جديد وقرر مسئولية الحكومة للمرة الثانية بذات الأغلبية ، فإن رئيس الجمهورية لا يلتزم رغم

ذلك بقبول استقالة الحكومة ، بل يجوز له الإلتجاء إلى استفتاء الشعب فى موضوع النزاع بين مجلس الشعب والحكومة . ويجب أن يجرى الإستفتاء خلال ثلاثين يوماً ، وتقف جلسات المجلس . فإذا جاءت نتيجة الإستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً ، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأى المجلس .

- **تعقيب :** نحن نرى مع آخرين (1) أن هذا التنظيم فى شأن المسئولية التضامنية للحكومة يتضمن مبالغة فى التحوط والحذر لمصلحة الحكومة ، ثم أنه يخالف المبدأ المستقر فى النظام البرلمانى وهو وجوب استقالة الحكومة إذا سحب البرلمان الثقة منها وقرر مسئوليتها. سيما إذا جاء مجلس الشعب للمرة الثانية وأصر على تقرير مسئولية الحكومة مرتين بذات الأغلبية الكبيرة ، وهى أغلبية عدد أعضاء المجلس جميعاً . فما كان هناك ضرورة لاستفتاء الشعب ، لأن المفروض أن الشعب قد فوض البرلمان فى رقابة الحكومة بما فى ذلك سحب الثقة منها ، فلا داعى للعودة إليه لإستفتائه هنا . ثم أنه فى النظام البرلمانى الحكومة أو السلطة التنفيذية تملك سلاحاً مقابلاً لسحب الثقة وهو حل البرلمان . ولكن سوف نرى أن دستور ١٩٧١ من أجل تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، أخضع حل مجلس الشعب لما يراه المواطنون فى الاستفتاء كمقابل للاستفتاء فى حالة سحب الثقة من الحكومة. ولكن – كما سنرى – الإستفتاء فى حالة حل مجلس الشعب وجوبى ، فى حين أنه جوازى لرئيس الجمهورية عند سحب ثقة المجلس من الحكومة ، فالرئيس قد يفضل قبول استقالة الحكومة بدلاً من إجراء الإستفتاء .

---

(1) راجع : الدكتور سعد عصفور ، النظام الدستورى المصرى ، المرجع السابق ، ص ٢٦١ – ٢٦٢ ، الدكتور محسن خليل ، النظام الدستورى المصرى ، الجزء الثانى ، المرجع السابق ص ٧٦٦ .

المبحث الثانى

مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

أهم مظاهر هذه الرقابة يتمثل فى ما يلى :

أولاً : دعوة مجلس الشعب للإنعقاد وفض دور الإنعقاد :

مدة الفصل التشريعى لمجلس الشعب خمس سنوات (مادة ٩٢ من دستور ١٩٧١) وذلك ما لم يحل المجلس قبل إنتهاء هذه المدة . وخلال هذا الفصل التشريعى ينعقد مجلس الشعب فى دورات إنعقاد عادية سنوية ، وأحياناً أثناء العطلة السنوية يمكن للمجلس أن ينعقد فى حالة الضرورة فى دور إنعقاد غير عادى . وكمظهر لرقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية نص الدستور على أن رئيس الجمهورية يدعو مجلس الشعب للإجتماع فى أدوار الإنعقاد العادية وغير العادية ، كما يفض الاجتماعات العادية أو غير العادية . وذلك على التفصيل التالى :

أ- أدوار الإنعقاد العادية :

نص دستور ١٩٧١ فى المادة ١٠١ على أن رئيس الجمهورية هو الذى يدعو مجلس الشعب لدور الإنعقاد العادى كل عام ويفض دورته . ولكن سلطة الرئيس مقيدة بميعاد محدد ، فعليه أن يدعو المجلس للإنعقاد قبل الخميس الثانى من شهر نوفمبر ، فإذا لم يدعه يجتمع المجلس بقوة الدستور ومن تلقاء نفسه فى اليوم المذكور. أما بالنسبة لفض الدورة فإن سلطة الرئيس مقيدة أيضاً بقيدين: من ناحية أولى يجب أن يدوم دور الإنعقاد العادى سبعة أشهر على الأقل ، ومن ناحية ثانية لا يجوز فض الدور العادى قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة حتى لا تتعطل المشروعات العامة .

ب- أدوار الإنعقاد غير العادية :

نصت المادة ١٠٢ من الدستور على رئيس الجمهورية له أن يدعو مجلس الشعب لدور إنعقاد غير عادى (أو إجتماع غير عادى) وذلك فى

حالة الضرورة التى يقدرها . ولكن الدستور أعطى أيضاً لأغلبية أعضاء مجلس الشعب حق طلب إنعقاد المجلس فى دور إنعقاد غير عادى . وفى كل الحالات رئيس الجمهورية هو الذى يملك فض الاجتماع أو الانعقاد غير العادى .

ثانياً : الاعتراض على القوانين :

سبق لنا بحث إختصاص رئيس الجمهورية فى الاعتراض على مشروعات القوانين التى أقرها مجلس الشعب ، وذلك خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ الرئيس بمشروع القانون . وسلطة الاعتراض هذه من المظاهر الفعالة لرقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، سيما وأن الدستور تطلب للتغلب على اعتراض الرئيس ضرورة إعادة اقرار مجلس الشعب لمشروع القانون المعترض عليه بأغلبية كبيرة يصعب تحققها عادة ، وهى أغلبية ثلثى أعضاء المجلس جميعاً .

ثالثاً : حق حل مجلس الشعب :

يقصد بحق الحل إنهاء حياة البرلمان قبل إنقضاء الفصل التشريعى الذى حدده الدستور [1] . وبالنسبة لمجلس الشعب ، يعنى الحل إنهاء نيابة المجلس قبل إنقضاء مدة الخمس سنوات التى حددها دستور ١٩٧١ .

وفى النظام البرلمانى يكون حق السلطة التنفيذية فى حل البرلمان هو أهم وأخطر مظاهر رقابتها على السلطة التشريعية ، وحق الحل من هذه الناحية هو السلاح الذى يقابل ويوازن حق البرلمان فى سحب الثقة من الحكومة أو الوزارة (تقرير مسئوليتها السياسية) ، ونحن نعلم أن دستور ١٩٧١ قد أخذ بالنظام البرلمانى فى خصوص علاقة السلطات العامة ، أى فى علاقة السلطة التنفيذية بمجلس الشعب . ومن ثم فى مقابل حق مجلس الشعب فى تحريك المسئولية السياسية للحكومة أو الوزارة ، أجاز الدستور لرئيس

(١) أنظر : الدكتور محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٧٥٩ .

الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية حل مجلس الشعب ، ولكن بضوابط معينة كما سنرى الآن .

فقد نصت المادة ١٣٦ من دستور ١٩٧١ على حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب ولكن الدستور وضع قيدين على سلطة الرئيس : فهو لا يجوز له حل المجلس إلا عند الضرورة ، وبعد استفتاء الشعب . وقيد الضرورة لم يوضحه الدستور، ومن ثم يجب أن نفهمه بمعنى توافر أسباب قوية يقدرها رئيس الجمهورية . أما بالنسبة لقيد استفتاء الشعب فهو نوع من الرقابة الشعبية على تقدير رئيس الجمهورية لما يراه من أسباب جدية توجب حل المجلس [١] . وينص الدستور على أنه إذا رأى الرئيس حل مجلس الشعب لضرورة قدرها ، فهو يصدر قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً . فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به . ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء إنتخابات جديدة لمجلس الشعب فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الإستفتاء . ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لتمام الإنتخاب (المادة ١٣٦ من دستور ١٩٧١) .

- تعقيب : يلاحظ أن الدستور فى شأن حل مجلس الشعب استلزم استفتاء الشعب على هذا الحل الذى يراه رئيس الجمهورية ، مثلما هو الوضع عند قيام مجلس الشعب بسحب الثقة من الحكومة ، حيث أجاز الدستور لرئيس الجمهورية استفتاء الشعب فى الخلاف بين مجلس الشعب والحكومة (أو الوزارة) . وإن كان الإستفتاء فى تلك الحالة جوازياً كما نلاحظ ، فى حين أنه وجوبى على الرئيس فى شأن حل مجلس الشعب (وقد سبق لنا بيان ذلك) .

ولكنا نرى فى شأن المادة ١٣٦ التى نظمت حق حل مجلس الشعب ما يلى : من ناحية أولى من وجهة نظرنا لا نجد ضرورة لإستفتاء الشعب على

---

(١) راجع : الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٤٨٥ .

حل مجلس الشعب ، كما سبق لنا أن أبرزنا أنه لا ضرورة ولا حاجة كذلك لإستفتاء الشعب على سحب الثقة من الحكومة بواسطة مجلس الشعب . لأنه فى النظام البرلمانى يحق للبرلمان اسقاط الحكومة ، كما يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان كسلاحين مقابلين ، ولا تنص الدساتير عادة على استفتاءات فى هذا الشأن . وكمثال لذلك دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ الذى استوحاه المشرع الدستورى المصرى عموماً فى وضع دستور ١٩٧١ ، ففى دستور ١٩٥٨ لا يوجد أى نص على الاستفتاء لا فى مساءلة الحكومة ولا فى حل الجمعية الوطنية (١) .

ومن ناحية أخرى فى شأن حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب نفضل بالإضافة لإلغاء الإستفتاء هنا ، نفضل أن يكون حل الرئيس للمجلس بعد استشارة وجوبية لرئيس مجلس الوزراء وكذلك بعد استشارة رئيس مجلس الشعب نفسه ورئيس مجلس الشورى. ويلاحظ أن دستور ١٩٥٨ الفرنسى الذى استوحى منه دستور ١٩٧١ ، نص وجوب هذه الإستشارة بنوعيها ، ولكن دون التزام الرئيس بها (٢) ، على اعتبار أن الإنتخابات الجديدة ستكون نوعاً من الإستطلاع الشعبى على قرار الرئيس بحل المجلس النيابى .

---

(١) راجع : المادة ١٢ والمادة ٤٩ من دستور ١٩٥٨ الفرنسى .

(٢) المادة ١٢ السابقة من دستور ١٩٥٨ .

الفصل الرابع
السلطة القضائية

نص الدستور فى المادة ١٦٥ على استقلال السلطة القضائية كسلطة دستورية بعيدة عن الصراع السياسى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وباعتبارها سلطة محايدة دورها هو ضمان تحقيق سيادة القانون والفصل فى المنازعات بجميع أنواعها وفقًا للدستور والقانون . وأكد الدستور فى المادة ١٦٦ استقلال القضاة فى عملهم وأحكامهم ، وأنه لا يجوز لأية سلطة التدخل فى القضايا . وأكد الدستور أيضاً – فى المادة ١٦٨ – ضمانة هامة للقضاة بدرجاتهم المختلفة ، وهى ضمانة عدم قابلية القضاة للعزل ، وهى الضمانة التى أكدتها قوانين السلطة القضائية .

– وقد أحال الدستور إلى القانون الصادر عن مجلس الشعب فى تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها ، وطريقة تشكيلها ، وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم (المادة ١٦٧) .

– وأبرز الدستور فى المادة ١٧٢ أن مجلس الدولة (القضاء الإدارى فى مصر) هيئة قضائية مستقلة ، يختص بالفصل فى المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية ، ويحدد القانون إختصاصاته الأخرى . وهذا يعنى اعتبار مجلس الدولة قاضى القانون العام فى المنازعات الإدارية يختص بها وحده دون جهة القضاء العادى إلا ما استثنى بنص خاص. وهو المبدأ الذى أكدته المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

– ويلاحظ أن المحكمة الدستورية العليا ، تتمتع بذات ضمانات الاستقلال لها ولمستشاريها باعتبارها أعلى جهة قضائية فى البلاد ، حيث تختص بوجه خاص بالفصل فى دستورية القوانين واللوائح والفصل فى تنازع الاختصاص القضائى بين مجلس الدولة وبين القضاء العادى والهيئات ذات الاختصاص القضائى . وقد سبق لنا دراسة المحكمة الدستورية العليا واختصاصاتها ، ولكن يلاحظ أن الدستور قد خصص لها فصلاً خاصاً بها يتلو مباشرة الفصل الخاص بالسلطة القضائية .

تم بحمد الله

الفهرس